Hoe ambitieus zetten gemeenten Duurzaam Inkopen in?

Projectteam

Telos
Prof. dr. ir. Bastiaan Zoeteman
Lisa Snoey, BSc
Corné Wentink, MSc

VNG International
Martha Klein, MSc

Tilburg, 31 januari 2016

Documentnummer: 16.140

Warandelaan 2
5037 AB Tilburg
Postbus 90153
5000 LE Tilburg

T 013 - 466 87 12
telos@uvt.nl
www.telos.nl

telos brabants centrum voor duurzame ontwikkeling

TSC Tilburg Sustainability Center

VNG International

Inhoudsopgave

Samenvatting

Centrum gemeenten, die doorgaans tot de grotere gemeenten behoren, scoren beter op duurzaam inkopen. Verklaringen daarvoor zijn hun grotere ambitie, hun inkoopkracht - waarmee zij innovaties in de markt kunnen teweegbrengen - en hun grotere vermogen om intern regie over hun budgethouders te voeren en zo beter hun eigen duurzaamheidsagenda te realiseren. Een meer dynamische actualisering, verspreiding en facilitering van de toepassing van criteria voor productgroepen, zoals ontwikkeld door PIANOo, is belangrijk. Scholing en kennisuitwisseling, ook voor budgethouders, vergt meer aandacht van HRM afdelingen. Op de werkvloer werkt men graag met *preferred supplier* lijsten en keurmerken. Dat is een goede zaak mits zij regelmatig worden ge-update. Landelijke monitoring zou zoveel mogelijk op bestaande databestanden zoals Tendernet gebaseerd moeten zijn en budgethouders moeten inspireren zonder nieuwe administratieve lasten te veroorzaken. Voortgaande digitalisering van inkoop en aanbesteding is daarbij behulpzaam.

Gemeenten hebben eerder bestuurlijke afspraken gemaakt om per 1 januari 2015 100% duurzaam in te kopen. Niet overal is deze afspraak echter gerealiseerd. Naar aanleiding van discussies hierover heeft het Ministerie van IenM in juni 2015 Telos, Tilburg University, en VNG International gevraagd na te gaan of het algemene ambitieniveau op het gebied van duurzaamheid van gemeenten invloed heeft op het ambitieniveau van duurzaam inkopen (DI) en vervolgens na te gaan welke andere factoren hierop verder van invloed zijn.

Het onderzoek is op twee wijzen uitgevoerd. Enerzijds is gebruik gemaakt van gegevens die door 62 gemeenten zijn verstrekt in de Lokale duurzaamheidsmeter (LDM) en van de database van de Nationale Monitor Duurzame Gemeenten 2015 die Telos bijhoudt. Ook zijn voor de 62 geselecteerde gemeenten de websites onderzocht op de inhoud van belangrijke beleidsdocumenten. De scores op duurzaam inkopen in de LDM zijn vooral gebruikt om relaties met andere factoren statistisch te onderzoeken. Door met bestaande gegevens aan de slag te gaan kon op deze wijze een zo representatief mogelijk beeld van de situatie in Nederland worden verkregen. Anderzijds zijn in totaal een 14-tal gemeenten geïnterviewd, waaronder de G4 en tien andere gemeenten. Deze tien gemeenten

waren gespreid over het land, scoorden hoog dan wel laag op duurzaam inkopen en behoorden tot zowel grotere als kleinere gemeenten.

Verklaringen voor hoger ambitieniveau bij duurzaam inkopen

Duurzaamheid wordt door gemeenten niet op gelijke wijze geïnterpreteerd. Alle gemeenten verstaan hieronder het verminderen van de uitstoot aan broeikasgassen maar veel minder gemeenten (vooral de grotere) hanteren een integraal 3P-duurzaamheidsconcept. Vrijwel alle gemeenten zijn zich bewust van de noodzaak om duurzaam in te kopen en aan te besteden, en een groot deel geeft aan daar ook actief mee bezig te zijn. Het statistisch onderzoek geeft aanwijzingen dat gemeenten die duurzaamheid hoog in het vaandel hebben staan ook meer ambitieus met duurzaam inkopen en aanbesteden bezig zijn. Bij de interviews is nagegaan welke oorzaken hiervoor in aanmerking komen.

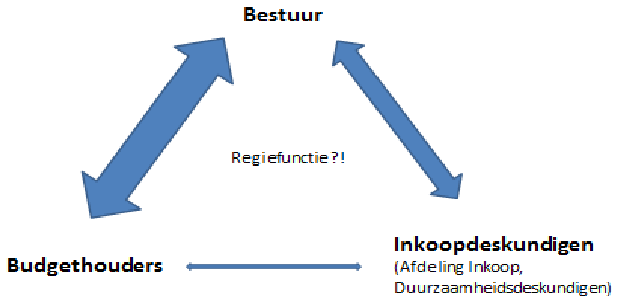
Dat grotere gemeenten ambitieuzer omgaan met DI is al langer bekend. De inkoopkracht van individuele en samenwerkende clusters van gemeenten bij het optreden richting de markt blijkt op basis van de interviews een factor van belang om samen met de markt tot innovatieve benaderingen te kunnen komen. Vooral de G4 springen er in dit verband uit. Overigens zijn er geen aanwijzingen dat kleinere gemeenten die hun inkoop bundelen hoger op DI gaan scoren. Kosten besparen lijkt hier het hoofdmotief. De bestuurlijke ambities zijn ook een factor van belang, al was dit met het voorhanden gegevensbestand niet gemakkelijk aan te tonen. Op basis van een onderscheid in gemeentelijke typen komt vooral de centrum gemeente, waartoe vooral de grote steden behoren, als ambitieus op het gebied van DI naar voren. Grote gemeenten zijn ook beter dan de kleinere in staat interne regie te voeren op het meenemen van DI criteria bij inkoop- en aanbestedingsbeslissingen.

Organisatie van het inkoopproces

Over de hele linie hebben gemeenten dankbaar gebruik gemaakt van het VNG model Inkoop- en Aanbesteding dat sinds 2013 beschikbaar is. Het voordeel van deze aanpak is dat het bijdraagt aan een meer uniforme benadering door gemeenten van de markt en daarmee aan een versnelling van innovaties.

De organisatie van het inkoopproces is als cruciale factor voor de realisatie van DI naar voren gekomen. Gemeentelijk Nederland kent naar schatting zo’n 10.000 budgethouders en de inkoopafdelingen herbergen ca. 10% van dit aantal aan medewerkers. De meeste gemeenten hanteren het model van de ‘gecoördineerde decentrale inkoop’, waarbij de macht van de besluitvorming bij de budgethouders ligt.

De relaties tussen bestuur, budgethouders en inkoopdeskundigen



De afdeling inkoop heeft in het algemeen een ondersteunende rol. Voor de implementatie van DI is in diverse gemeenten extra capaciteit ingezet in de vorm van een duurzaamheidsdeskundige. De adviseur duurzaam inkopen is vaak intermediair tussen de organisatie en de markt. Het resultaat is dat er twee instructies in het ambtelijk apparaat van kracht zijn, duurzaam inkopen en inkopen tegen de laagste prijs, terwijl het nogal eens voorkomt dat er geen regie wordt gevoerd op de afstemming van die twee. Het gevolg is dat de doorgaans op prijs sturende budgethouders een dominante rol vervullen (zie figuur).

Onderstaande tabel geeft een kwalitatieve typering van de situatie rond duurzaam inkopen afhankelijk van de gemeente grootte.

Kenmerken omgaan met DI afhankelijk van grootte van gemeenten

Grootte klasse (aantal inwoners)	DI professionaliteit budget-managers	Mate van regievoering	Oordeel over PIANOo criteria	Bijdrage aan vernieuwing aanbesteden en criteria	Monitoring toepassen en effect
0-25.000	Nauwelijks aanwezig	Ontbreekt	Worden vaak niet toegepast	Geen	Alleen ad hoc
25-75.000	Beperkt aanwezig	Ontbreken als probleem ervaren	Worden vaak toegepast	Alleen in samenwerking verband	Beperkt
75-250.000	Redelijk aanwezig	Rol inkoop en duurzaamheid adviseur	Worden toegepast / aan-gescherpt	Eigen initiatieven komen voor	Als duurzaam-heidagenda aanwezig is
>250.000	Worden erop afgerekend	Forse management sturing	Onvoel-doende uitdagend	Kopgroep die innoveert/ex-perimenteert	Jaarlijkse prestatie monitoring

Alleen in grote gemeenten wordt vaak een zodanige regie gevoerd dat beide instructies bij lopende beslissingen op elkaar worden afgestemd. Manieren om tot een betere regievoering te komen zijn:

1. Het mee verantwoordelijk maken van de wethouder financiën voor DI.
2. Het instellen van een periodiek regisserend overleg op hoog niveau voor de grotere inkoop- en aanbestedingsbeslissingen.
3. Het geven van zwaardere verantwoordelijkheid bij de afdeling inkoop/duurzaamheidsmanager.
4. Het meer afrekenbaar maken van budgethouders op hun bijdrage aan de duurzaamheidsagenda van het College.
5. Het intensiever opleiden en bijscholen van budgethouders.

Verder spelen de inkoopcriteria per productgroep van bijvoorbeeld PIANOo in de praktijk van de meeste gemeenten als referentiekader een belangrijke rol. De kleinere gemeenten maken hier echter niet altijd gebruik van. De grootste gemeenten vinden anderzijds deze criteria achterhaald en niet frequent genoeg geactualiseerd. Zij zijn zelf aan de slag gegaan om criteria voor enkele productgroepen te actualiseren. Het wordt wenselijk geacht om tot een systeem te komen dat dynamischer is en beter wordt gefaciliteerd, met name naar de kleinere gemeenten.
De interne monitoring van de DI prestaties blijft een punt van zorg, vooral bij de minder grote gemeenten. Maar ook de grotere komen doorgaans niet toe aan langere termijn effectmeting.

Gebruik van specifieke DI instrumenten

Geavanceerde vormen van DI worden het meest nagestreefd door de grote gemeenten en dringen vaak pas later of in het geheel niet door tot de middelgrote en kleinere gemeenten. Te denken is hierbij aan het meedoen aan bijvoorbeeld Green deals, circulair inkopen, Total Cost of Ownership benaderingen, etc. Eisen aan internationale handelsketens zijn ook voor de grote gemeenten een lastig thema waar zonder duurzaamheidskeurmerken voor producten in de praktijk nog weinig van terecht komt.

Kleinere gemeenten zijn geïnteresseerd in gezamenlijk inkopen met andere gemeenten als strategie om kosten te besparen en expertise in te zetten. Grote gemeenten gebruiken ook gezamenlijke inkoop, maar hier als middel om tot marktinnovaties op duurzaamheidgebied te komen. Dynamisch bijgehouden lijsten met *prefered suppliers* die voldoen aan minimumeisen voor DI worden door alle gemeenten als zeer behulpzaam gezien. Het gevaar van dergelijke lijsten is overigens dat zij de innovatie niet bevorderen als ze niet regelmatig worden geactualiseerd.

Social return heeft de aandacht van alle gemeenten omdat het wordt gezien als een mogelijkheid om de regionale werkgelegenheid te stimuleren. Een lastige complicatie is dat oplossingen niet mogen leiden tot discriminatie volgens de

huidige wetgeving. Bij bedrijven en vooral het MKB wordt veel geklaagd dat er in de praktijk nog weinig terecht komt van lokale opdrachten.

Het tekenen van het bestaande Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen wordt door een aantal gemeenten met weinig enthousiasme ontvangen. De uitdaging voor de rijksoverheid is om aan te sluiten bij het de afgelopen jaren getoonde initiatief door de grotere gemeenten en deze ontwikkelingen verder te faciliteren.
O*ne-solution-fits-all* oplossingen zouden bij dit complexe en dynamische gebied niet werken.

Aanbevelingen

De ministeries van IenM en EZ wordt aanbevolen zich te richten op het versterken van de krachten in de samenleving die duurzaamheid ambitieus willen oppakken, het wegnemen van onnodige juridische en ontwikkelingsdrempels voor participatie van het lokale MKB, en het bevorderen van kennisontwikkeling en -deling.
Meer in het bijzonder gaat het om de volgende aspecten:
1. Ontwikkelen van stimulerende beleidsdoelstellingen waaraan lokaal bestuur meerwaarde kan geven.
2. Rekening houden met de noodzaak van maatwerk afgestemd op gemeente grootte.
3. Bijdragen aan scholing en ervaringsuitwisseling van deskundigen en budgetverantwoordelijken.
4. Faciliteren van de actualisering en toepassing van DI criteria voor productgroepen.
5. Wegnemen van onnodige beletselen om regionale social return te effectueren
6. Bevorderen van een periodieke landelijke DI/MVI monitoring bij alle overheden.
7. Bevorderen onderzoek naar factoren die DI/MVI bevorderen.

1 Introductie

1.1 Aanleiding en uitbreiding

Bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) is er, mede naar aanleiding van debatten in de Tweede Kamer, zoals op 5 februari 2015, behoefte aan een gerichte monitoring van de implementatie van het instrumentarium van Duurzaam Inkopen bij gemeenten. Volgens eerdere bestuurlijke afspraken zouden per 1 januari 2015 alle overheden voor 100% duurzaam inkopen. Dit lijkt nog niet overal het geval, en er is sinds 2011 bovendien minder aandacht voor systematische monitoring van de voortgang, aldus een indicatief onderzoek van Remmers[1]. Ook is niet altijd duidelijk wat er precies onder 100% duurzaam inkopen wordt verstaan.

Duurzaam Inkopen (DI) is een van de onderwerpen die aan de orde komen in de voorziene Governance Monitor van gemeenten waaraan Telos en VNG International in opdracht van het Ministerie van IenM in 2015-2016 werken. De Governance Monitor wordt de opvolger van de Lokale Duurzaamheidsmeter en zal worden opgesteld in aanvulling op de Nationale Monitor Duurzame Gemeenten die Telos sinds 2014 uitbrengt. Voor de specifieke vraagstellingen rond de voortgang van Duurzaam Inkopen is een meer gedetailleerde monitoring van belang dan is voorzien in deze Governance Monitor.
In verband hiermee heeft de Directie Duurzaamheid van het Ministerie van IenM, op 30 april 2015 Telos verzocht een offerte uit te brengen voor een onderzoeksproject dat als volgt is omschreven:

'Kunt u mij op korte termijn van een offerte voor een onderzoek voorzien waarin de volgende onderzoeksvragen/onderzoeksaspecten beantwoord kunnen worden in 2015.

- *Wat is het ambitieniveau van de gemeenten t.a.v. het instrument duurzaam inkopen?*
- *Hoe verhoudt deze ambitie t.a.v. instrument duurzaam inkopen zich tot de algemene duurzaamheidsambities van de gemeenten?*
- *Hoe komt het dat de ene gemeente gedreven is in duurzaam inkopen en de andere niet? Is dat een kwestie van budget, gedreven bestuurder of bepaalde cultuur/historie van zo'n gemeente of anderszins?*
- *Er zijn vele wegen om met duurzaam inkopen bezig te zijn zoals hierna wordt opgesomd. Idealiter bewandelt een gemeente een breed palet van wegen. Grote gemeenten doen dat al*

[1] Remmers, 2015. , *Quick Scan Duurzaam Inkopen bij provincies en gemeenten,* opgesteld voor De Groene Zaak en de natuur- en milieufederaties, januari.

vaak. Maar kleinere gemeenten moeten kiezen. Wat bepaalt voor welke weg een gemeente kiest? De mogelijke invalshoeken zijn hieronder opgesomd:

- *toepassing van criteriadocumenten duurzaam inkopen*
- *meedoen aan Greendeals m.b.t. duurzaam inkopen zoals Duurzaam GWW, Circulair inkopen of andere,*
- *circulair inkopen*
- *biobased inkopen*
- *gezamenlijk inkopen met andere gemeenten*
- *social return*
- *internationale sociale voorwaarden*
- *fairtrade*
- *tekenen van Manifest professioneel duurzaam inkopen*
- *lijst van preferred suppliers*
- *anders.'*

In een nadere toelichting is daaraan toegevoegd dat het wenselijk zou zijn eind augustus 2015 met het oog op voorziene politieke debatten al iets in een tussen-rapportage te kunnen melden. Op 2 juni 2015 heeft het ministerie van IenM opdracht gegeven tot het onderzoek aan Telos en VNG International.

Op 8 oktober 2015 is in een interdepartementale begeleidingsgroep de eind augustus 2015 opgestelde tussenrapportage besproken. Op dat moment waren een aantal statistische analyses op basis van bestaande gegevensbestanden uitgevoerd maar moesten geplande interviews met een aantal gemeenten nog plaatsvinden. Omdat de G4 gemeenten ontbraken in de onderzoeksgroep is door IenM besloten het onderzoek uit te breiden en de G4 gemeenten bij de voorziene interviewronde te betrekken. Hiervoor is op 28 oktober 2015 een aanvullende opdracht verstrekt. Daardoor is de opleverdatum van het onderzoek van eind november 2015 naar eind januari 2016 verschoven.

Op 1 december 2015 is door de ministeries van IenM en EZ een workshop ge-organiseerd in Utrecht over het thema ´Benchmarking van Maatschappelijk Verantwoord Inkopen´. Hierbij zijn o.a. de voorlopige onderzoeksresultaten gepresenteerd voor ca. 50 deelnemers afkomstig van gemeenten en landelijke organisaties actief op het gebied van duurzaam inkopen. Suggesties uit de werk-sessies die op het onderzoek betrekking hadden zijn in de voorliggende rappor-tage meegenomen (zie voor een samenvatting van de suggesties bijlage 1).

1.2 Andere onderzoeken

Bij het onderzoek wordt in eerste instantie een andere invalshoek beoogd dan werd belicht in rapportages, zoals die zijn te vinden bij het expertisecentrum aanbesteden PIANOo van Agentschap NL, en meer in het bijzonder in:

- het Advies Duurzaam Inkopen uit 2011 van VNO-NCW, MKB Nederland, MVO Nederland, NEVI en De Groene Zaak,

- de Ex post beleidsevaluatie duurzaam inkopen uit 2013 van Ecorys,

- de Quick Scan Duurzaam Inkopen bij provincies en gemeenten, opgesteld door H.W. Remmers in januari 2015 voor De Groene Zaak en de natuur- en milieufederaties, en het hieruit voortvloeiende advies bij brief aan de Tweede Kamer d.d. 27-1-2015, en

- het recente onderzoek van Natuur en Milieu getiteld Duurzaam (aan)besteed? Benchmark & aanbevelingen duurzame mobiliteitsaanbestedingen, uitgevoerd door Maarten van Biezen en Karin Blaauw, 18 november 2015.

Deze andere invalshoek houdt in dat het onderzoek niet zozeer de effectiviteit van het instrument DI moet evalueren maar de relatie tussen ambities ten aanzien van DI en het bevorderen van duurzame ontwikkeling in algemene zin. Bij de interviews zijn echter elementen naar voren gekomen die wel met de effectiviteit van het DI instrumentarium in verband staan. Waar relevant zijn deze elementen in het slot van het onderzoek betrokken.

In het algemeen treedt er veelal een fors verschil op tussen ambities en de verwerkelijking daarvan. Meer in het bijzonder spelen naast elkaar een rol a) de ambities van het gemeentebestuur, b) het feitelijk duurzaamheid(houding)niveau van gemeentebestuur en ambtelijk uitvoerend apparaat, en c) de mogelijkheden van gemeenten om dit niveau te verbeteren.

Anderzijds is DI geleidelijk geëvolueerd van een gerichtheid op energie efficiency en duurzaam grondstoffenbeleid tot het bredere begrip maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI) dat bijvoorbeeld door NEVI (Nederlandse Vereniging voor Inkoopmanagement) en PIANOo (Professioneel Inkopen en Aanbesteden Nederlandse Overheden) wordt gehanteerd:

> *“Duurzaam inkopen wordt ook wel maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI) genoemd. Maatschappelijk verantwoord inkopen betekent dat u, naast op de prijs van de producten, diensten of werken ook let op de effecten van de inkoop op milieu en sociale aspecten.”*[2]

Opvallend bij deze definitie is dat wel de milieu- en sociale aspecten maar niet de economische duurzaamheid bij de afwegingen wordt betrokken. Doorgaans lijkt men er van uit te gaan dat dit wordt afgedekt door naar een gunstige prijs/prestatie-verhouding te streven. Maar daarbij wordt voorbij gegaan aan andere economische duurzaamheidaspecten zoals de levensvatbaarheid van de toeleverende bedrijven, de wijze van financieren van inkoopbegrotingen en de duurzaamheid performance van de financierende instanties en/of constructies. In dit onderzoek wordt hier niet verder op ingegaan, al zullen deze aspecten in de toekomst een rol kunnen gaan spelen.

[2] www.pianoo.nl

1.3 Opzet rapport

In deze rapportage komen achtereenvolgens aan de orde:

- het doel van het onderzoek,
- de aanpak en fasering,
- de toegepaste onderzoeksmethoden op basis van de Lokale duurzaamheids-meter, de Telos monitor duurzame gemeenten, en additioneel verzamelde gegevens,
- de opzet van de interviews en de selectie van te interviewen gemeenten,
- de resultaten van deze onderzoekingen, en tenslotte,
- de conclusies, en
- aanbevelingen.

2 Doel van het onderzoek

Doel van het onderzoek is om de volgende vragen zo goed mogelijk te beantwoorden:

1. Heeft het algemene ambitieniveau met betrekking tot duurzaamheid van een gemeente invloed op het ambitieniveau bij Duurzaam Inkopen?
2. Welke instrumenten en wegen gebruiken gemeenten om invulling te geven aan Duurzaam Inkopen?
3. Wat bepaalt voor welke weg een gemeente kiest?

Impliciet ligt hier de vraag achter of op grond van de uitkomsten van het onderzoek tot algemene beleidsaanbevelingen kan worden gekomen die de toepassing bevorderen van het DI instrument als middel om de duurzaamheidsagenda van overheden gestalte te geven.

Bij de aanvullende opdracht van 8 oktober 2015 heeft IenM voor de te houden interviews een aantal vragen gesuggereerd die de bovengenoemde vragen nader specificeren richting de te interviewen deskundigen uit de gemeenten (bijlage 2).

3 Aanpak en fasering

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn de volgende onderdelen van belang:

1. Het ambitieniveau van gemeenten bij DI.
2. Het algemene duurzaamheidsambitieniveau van gemeenten.
3. Factoren die de algemene duurzaamheids- en DI-ambities beïnvloeden.

Door de relatief korte tijd die voor het onderzoek beschikbaar was, waren de onderzoekers in belangrijke mate aangewezen op bestaande gegevens. Telos en VNG International konden voor het onderzoek onder meer gebruik maken van de data die in het kader van de Lokale duurzaamheidmeter (LDM)[3] door gemeenten in 2013-2014 vrijwillig zijn verstrekt en de gegevens die in de Nationale Monitor Duurzame Gemeenten 2015 (Zoeteman et al., 2015) recent zijn gepubliceerd. Verder heeft het onderzoek gebruik gemaakt van gegevens die op gemeentelijke websites zijn te vinden en is in de slotfase van het onderzoek gebruik gemaakt van interviews bij een beperkt aantal, maar representatief gekozen, gemeenten.

Een praktische manier om het onderzoek hanteerbaar en snel uitvoerbaar te houden is geweest om een selectie te maken uit het bestand van ca. 115 gemeenten waarvoor in de LDM gegevens beschikbaar zijn, op zo'n manier dat zo representatief mogelijk conclusies kunnen worden getrokken. In volgende hoofdstukken wordt op de wijze van selectie en de uitkomsten nader ingegaan.

Tegen deze achtergrond is als aanpak gekozen om het onderzoek in onderstaande zeven fasen uit te voeren, waarbij over de eerste drie fasen op 31 augustus 2015 een interim rapport is uitgebracht en op 1 december 2015 voorlopige uitkomsten tijdens een workshop zijn gepresenteerd. Het betreft de volgende zeven fasen:

Fase 1: Analyse DI ambitieniveau op basis van de LDM

In de LDM, die in totaal de respons op 145 vragen over het brede concept van duurzaamheid omvat, zijn 20 vragen op het gebied van DI opgenomen. Deze respons wordt gebruikt voor het kenmerken van het ambitieniveau voor DI. Er

---

[3] http://www.duurzaamheidsmeter.nl/resultaten/2013/nl/profit/vragenlijst.

waren ten tijde van het onderzoek 53 gemeenten die het Manifest professioneel duurzaam inkopen[4] hadden ondertekend. Dit aspect is ook in beeld gebracht.

Fase 2: Analyse algemeen duurzaamheidsambitieniveau m.b.v. LDM en Nationale Monitor 2015

Het algemene duurzaamheidsambitieniveau van gemeenten wordt benaderd op basis van de totale LDM scores, op basis van kenmerken van deze gemeenten zoals getoond in de Nationale Monitor en verder op basis van informatie die via de gemeentelijke websites is vergaard. Hierbij zijn ook predicaten die gemeenten hebben verkregen betrokken, zoals FairTrade gemeente en Millennium gemeente.

Fase 3: Tussen rapportage met eerste analyse

Op basis van deze databestanden wordt een tussenrapportage opgesteld met een eerste analyse. Hieruit kunnen ook hypotheses over factoren die DI ambities beïnvloeden naar voren komen die in de vervolgfase nader kunnen worden getoetst.

Fase 4: Aanvullende analyse van de databestanden en toetsing van mogelijke verbanden

Het complementeren van gegevens uit fase 3 met DI gegevens die aan de websites van de gemeenten kunnen worden ontleend. Ook wordt aan de hand van de reacties op het interim rapport ingegaan op daardoor opgeroepen vragen.

Fase 5: Interviews met 14 geselecteerde gemeenten

Het selecteren van ca. 10 gemeenten uit de steekproef, aangevuld met de G4 gemeenten, voor een interview waarbij dieper op de DI aspecten wordt ingegaan en op mogelijke verbanden die uit het statistisch onderzoek naar voren zijn gekomen.

Fase 6: Presentatie voorlopige uitkomsten

Deze presentatie vindt op 1 december 2015 tijdens de workshop Benchmarken van Maatschappelijk Verantwoord Inkopen plaats.

Fase 7: Eindrapport

In het eindrapport wordt ingegaan op de vragen die de opdrachtgever heeft gesteld. Ook wordt getracht aanbevelingen te geven voor toekomstige activiteiten zoals het opzetten van een DI monitor door IenM en om suggesties te doen die bij

[4] https://www.pianoo.nl/document/6215/manifest-professioneel-duurzaam-inkopen

het ontwerp van de in ontwikkeling zijnde Governance Monitor kunnen worden meegenomen.

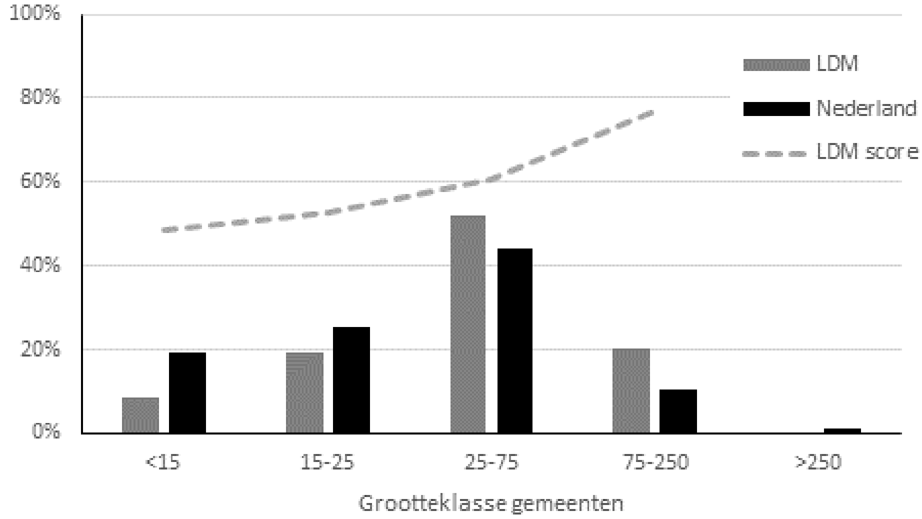
4 Onderzoeksmethode met behulp van Lokale duurzaamheidsmeter gegevens

Zoals in de inleiding aangegeven, is voor het statistische onderzoek voornamelijk gebruik gemaakt van bestaande gegevens uit de Lokale duurzaamheidsmeter (LDM) en de Nationale Monitor Duurzame Gemeenten 2015. Daarnaast is uit het bestand aan ca. 115 in de LDM vertegenwoordigde gemeenten een selectie gemaakt van 62 gemeenten waarvoor additionele informatie is verzameld via de gemeentewebsites. De gegevens hebben betrekking op zowel de ambitie op het gebied van DI als de algemene ambitie voor duurzame ontwikkeling. In dit hoofdstuk wordt eerst de selectie van de gemeenten besproken en daarna de gegevensverzameling en -bewerking.

4.1 Selectie van gemeenten voor statistisch onderzoek

Voor het statistisch onderzoek is uitgegaan van de gemeenten die meegewerkt hebben aan de Lokale duurzaamheidsmeter 2013-2014. De Lokale duurzaamheidsmeter is een vragenlijst die wordt uitgezet onder alle Nederlandse gemeenten om gegevens te verzamelen over de activiteiten van deze gemeenten op het gebied van duurzame ontwikkeling. Deelname aan de vragenlijst is vrijwillig. De vragenlijst voor 2013-2014 is door 115 gemeenten ingevuld. De deelname aan de vragenlijst is lager in de kleinere gemeenten, daarnaast hebben de vier grootste gemeenten de vragenlijst niet ingevuld (zie figuur 4.1).

In de selectie van 62 gemeenten voor het verzamelen van additionele gegevens zijn gemeenten meegenomen uit verschillende grootteklassen en is rekening gehouden met een goede spreiding in de score op de LDM. Voor deze selectie zijn de gemeenten eerst ingedeeld in drie grootteklassen (kleiner dan 25.000 inwoner, tussen 25.000-75.000 inwoners, en groter dan 75.000 inwoners). Vervolgens is binnen de grootteklassen een indeling gemaakt op basis van de LDM score.



Figuur 4.1 Grootteklassen gemeenten in Nederland en deelnemers aan de Lokale duurzaamheidsmeter (LDM)

De klassengrenzen voor de LDM score zijn binnen de klassen van de gemeentegrootte niet gelijk gehouden. Dit komt doordat grotere gemeenten gemiddeld hoger scoren op de LDM (zie stippellijn in figuur 1), en zodoende in bepaalde klassen te weinig gemeenten zouden resulteren om een goed gespreide selectie mogelijk te maken. De indeling van gemeenten is opgenomen in bijlage 3. Uit ieder van deze 9 groepen gemeenten in deze indeling zijn in beginsel 7 gemeenten geselecteerd voor het verzamelen van additionele gegevens waarbij ook is gelet op de spreiding over de provincies. De uiteindelijke 62 gemeenten[5] zijn dikgedrukt in het overzicht weergegeven.

4.2 Gegevens uit de Lokale duurzaamheidsmeter

De vragenlijst van de Lokale duurzaamheidsmeter[6] bestaat uit drie delen, namelijk een vragenlijst voor de dimensies die in duurzame ontwikkeling kunnen worden onderscheiden: people, planet en profit. De vragen in de Lokale duurzaamheidsmeter hebben betrekking op de uitvoering, de resultaten en de voornemens van het gemeentelijk beleid. Voor het huidige onderzoek worden al deze vragen meegenomen als onderdeel van de duurzaamheidambitie van de gemeente. De uitvoering en de resultaten van het beleid geven namelijk ook aan hoe ambitieus het beleid in een gemeente daadwerkelijk wordt opgepakt.

Alle vragen worden beantwoord met ‘ja’ of ’nee’. De antwoorden op de vragen worden niet gevalideerd aan de hand van objectieve documenten. Wel vindt openbare publicatie plaats, waardoor een vorm van sociale controle op de antwoorden plaats kan vinden. De resultaten van de vragenlijsten kunnen worden

---

[5] In de eerste selectie zijn 63 (7x9) gemeenten meegenomen. Eén gemeente is afgevallen omdat hiervoor geen additionele gegevens konden worden gevonden.

[6] De vragenlijsten voor de Lokale duurzaamheidsmeter zijn te vinden op www.duurzaamheidsmeter.nl.

verwerkt in scores per onderdeel. Bij het bepalen van deze scores wordt aan de vraag een gewicht meegegeven van 1, 2 of 3 afhankelijk van hoe ambitieus de activiteit is. De score wordt uitgedrukt in het percentage van behaalde punten ten opzichte van de maximum score.

4.3 Ambitiescore voor duurzaam inkopen op basis LDM

Het eerste deel van de vragenlijst van de profit-dimensie van de Lokale duurzaamheidsmeter heeft specifiek betrekking op duurzaam inkopen. Dit deel van de vragenlijst bevat 20 vragen. De vragen lopen uiteen van het meenemen van aspecten van duurzaam inkopen in het inkoop en aanbestedingsbeleid tot het daadwerkelijk inkopen van bijvoorbeeld duurzaam papier. Op basis van de vragen is het mogelijk een voldoende statistische betrouwbaarheid (Cronbach's alpha: 0.71) te bereiken.

4.4 Algemene ambitie bij duurzame ontwikkeling op basis LDM

Voor de algemene ambitie op het gebied van duurzame ontwikkeling zijn de overige delen van de vragenlijsten voor de Lokale duurzaamheidsmeter gebruikt, namelijk:
- de vragenlijst voor de dimensie people (45 vragen);
- de vragenlijst voor de dimensie planet (50 vragen);
- de restende vragen uit de vragenlijst voor de dimensie profit (30 vragen).

Er is één score bepaald voor de totale ambitie op duurzame ontwikkeling op basis van alle vragen. Daarnaast zijn er drie scores bepaald per dimensie van duurzame ontwikkeling. Alle scores blijken statistisch betrouwbaar te zijn (Cronbach's alpha > 0,8). Op basis van de scores per dimensie is ook de gemiddelde afwijking bepaald. Deze score geeft een indicatie van het evenwicht tussen de dimensies in het beleid. Dit evenwicht in ontwikkeling vormt een belangrijk aspect van duurzame ontwikkeling.

4.5 Verzameling additionele gegevens

Van de 62 geselecteerde gemeenten zijn additionele gegevens verzameld over de ambitie op duurzaam inkopen en de algemene ambitie op duurzame ontwikkeling. De informatie is verzameld vanaf de websites van de gemeenten. De verzamelde informatie betreft onder andere officiële (beleids)documenten, portefeuilles van wethouders, deelname aan convenanten en keurmerken gericht op gemeenten. Op basis van de informatie zijn een aantal indicatoren gedefinieerd en verwerkt in schaalscores.

4.6 Ambitie bij duurzaam inkopen volgens additionele gegevens

Voor de ambitie bij duurzaam inkopen zijn zes indicatoren bepaald, namelijk:
- deelname aan en geselecteerd als FairTrade gemeente;
- deelname aan het Manifest maatschappelijk verantwoord inkopen;

- duurzaam inkopen is benoemd in het coalitieakkoord;
- in het Inkoop- en Aanbestedingsbeleid is expliciet aandacht gegeven aan:
  - duurzaam inkopen
  - FairTrade
  - Social return.

Op basis van deze indicatoren kon met het databestand geen betrouwbare score worden bepaald. Wel zijn een aantal indicatoren apart in de analyses meegenomen.

4.7 Algemene ambitie bij duurzame ontwikkeling volgens additionele gegevens

De algemene ambitie op het gebied van duurzame ontwikkeling is bepaald aan de hand van de onderstaande indicatoren:

- deelname aan en geselecteerd als ECO21 gemeente;
- deelname aan Millennium gemeenten;
- benoeming van een wethouder met duurzaamheid in de portefeuille;
- in het coalitieakkoord wordt duurzaamheid:
  - gehanteerd in de slogan,
  - genoemd in het algemeen;
- de gemeente beschikt over een:
  - duurzaamheidsvisie *,
  - duurzaamheidsprogramma *,
  - eigen milieubeleidsplan,
  - eigen milieuprogramma;
- er is in de begroting specifiek aandacht besteed aan duurzaamheid *;
- er is een subsidie of andere financiële regeling beschikbaar voor het stimuleren van duurzaamheid;
- de vindbaarheid van duurzaamheid op de website van de gemeente *;
- de gemeente beschikt over een voorlichtingscentrum m.b.t. duurzaamheid waar burgers en/of bedrijven gebruik van kunnen maken *;
- het jaar waarin de gemeente klimaat- energieneutraal wil worden.

Uit de begroting van de gemeenten zijn gegevens verzameld met betrekking tot de bestedingen die specifiek zijn gelabeld voor duurzame ontwikkeling en financiële regelingen op dit terrein. Daarnaast is het totale begrotingsbedrag in de analyses meegenomen.

De score voor de algemene ambitie op het gebied van duurzaamheid is berekend door de gemeente die voldoen aan het criterium een score een 1 of, voor criteria met een *-teken, een 2 mee te geven en deze bij elkaar op te tellen. Voor het jaar waarin de gemeente klimaat- energieneutraal wil worden varieert de score tussen 2 (voor of in 2020) en 0 (na 2060). De maximale score bedraagt daarmee 21.

De schaalscore op basis van deze 14 indicatoren heeft een lagere betrouwbaarheid (Cronbach’s alpha = 0,65) dan de score voor de algemene ambitie op duur-

zame ontwikkeling die bepaald is op basis van de Lokale duurzaamheidsmeter. In de analyses is de schaalscore daarom niet gebruikt. Wel zijn enkele individuele gegevens in de analyse meegenomen.

5 Onderzoekmethode met behulp van interviews

5.1 Selectie van gemeenten voor interviews

Uit de groep van 62 gemeenten die aan de LDM hebben bijgedragen (zie 4.1) is binnen elke categorie een gemeente gekozen voor een interview, hetgeen resulteerde in een 9-tal gemeenten. Deze zijn zo gekozen dat naast het dekken van de twee categorieën (inwoneraantal en LDM score) ook een zekere spreiding over het land werd verkregen. Er is een groter aantal gemeenten voor het houden van een interview benaderd maar een aantal gemeenten bleken in het beschikbare tijdsbestek niet in de gelegenheid om mee te werken. Tenslotte is ook Leeuwarden opgenomen in het onderzoek, nadat hun participatie enige tijd onduidelijk was gebleven. Het totale beeld is aangegeven in tabel 5.1.

Tabel 5.1 Geselecteerde gemeenten voor het houden van een interview met een inkoopdeskundige en/of een duurzaamheidscoördinator in de periode november/december 2015.

LDM score Gemeentegrootte (aantal inwoners)	Laag	Midden	Hoog
minder dan 25.000	Ferwerderadiel e.a. (FR)	Brielle (ZH)	Veere (ZE)
25.000 – 75.000	Katwijk (ZH)	Hellendoorn (OV)	Dronten (FL)
75.000 en meer	Venlo (LI)	Amersfoort (UT)	Tilburg (NB) Leeuwarden (FR)

Verder zijn hieraan toegevoegd de G4 die elk meer dan 250.000 inwoners hebben: Amsterdam (NH), Rotterdam en Den Haag (ZH) en Utrecht (UT), maar waarvan de LDM scores niet bekend zijn. Daarmee zijn in totaal 14 gemeenten bij de interviews betrokken.

5.2 Gestructureerde vragenlijst en verslagen

De gesprekken zijn gehouden op basis van een leidraad met vragen (zie bijlage 4). In de praktijk werd niet strikt de vragenlijst afgelopen maar werd deze wel gebruikt om de gesprekken te structuren. Samenvattend bestond deze structuur uit de volgende elementen:

1. Algemeen duurzaamheidsbeleid
   Belangrijkste ambities?
2. Beleidskaders Duurzaam Inkopen
   Ambities? Relatie Duurzaam Inkopen en andere beleidsvelden.
3. Organisatie van inkoop
   Verantwoordelijkheden, Kennis en kunde, samenwerkingsverbanden.
4. Uitvoering inkoop
   Wijze van aanpak, controle, monitoring en evaluatie.
5. Factoren van invloed
   Best practices, knelpunten, kansen voor verbetering.
6. Overig
   Behoefte aan ondersteuning, Plan van Aanpak MVI.

Op basis van deze structuur werd ook de verslaglegging gedaan. De verslagen zijn door de geïnterviewden geaccordeerd en vormen de basis voor de later te presenteren bevindingen.

5.3 Wijze van interviewen

Voor het maken van afspraken zijn bekende contactpersonen voor de LDM benaderd en persoonlijke contacten via de e-mail en de telefoon gebruikt. Voor de G4 zijn contactpersonen bekend bij I&M en NEVI benaderd. Als resultaat zijn bij sommige gemeenten de duurzaamheidscoördinator en bij andere de inkoopadviseur gesproken, in sommige gevallen een combinatie van de twee. In totaal zijn gesprekken gevoerd met 16 personen. Bijlage 5 geeft een overzicht van de geïnterviewden en hun functies.

Alle interviews zijn uitgevoerd door Martha Klein en Lisa Snoey van het projectteam. De meeste interviews hebben telefonisch plaatsgevonden, voor enkelen zijn de contactpersonen bezocht. In één geval is de vragenlijst schriftelijk ingevuld (Dronten).

6 Resultaten op basis van Lokale duurzaamheidsmeter gegevens

De resultaten van dit deelonderzoek zullen besproken worden aan de hand van de voor het onderzoek geformuleerde vragen.

6.1 Wat is het ambitieniveau van de gemeenten bij het instrument duurzaam inkopen?

Zoals in hoofdstuk 4 uiteengezet, is gekozen om als meetmethode voor het DI ambitieniveau gebruik te maken van de totaal score op basis van de antwoorden op de 20 op DI betrekking hebbende LDM vragen. In tabel 6.1 is een overzicht gegeven van de DI totaalscores voor de onderzochte gemeenten. Leeuwarden en Oss scoren het hoogst en hebben alle 20 vragen met ‘ja’ ingevuld.

Tabel 6.1 Scores duurzaam inkopen op basis van de LDM

Rangorde	Gemeente	Score duurzaam inkopen
1	Leeuwarden	100%
2	Oss	100%
3	Beuningen	90%
4	Nijmegen	90%
5	Voorst	90%
6	Tytsjerksteradiel	90%
7	Schinnen	90%
8	Aa en Hunze	90%
9	het Bildt	86%
10	Hoogeveen	86%
11	Deventer	86%
12	Arnhem	86%
13	Amersfoort	86%
14	Gouda	86%
15	Helmond	86%
16	Hattem	83%
17	Bunnik	83%
18	Leusden	83%

19	Capelle aan den IJssel	83%
20	Tilburg	83%
21	Roosendaal	83%
22	Zeist	79%
23	Eindhoven	79%
24	's-Hertogenbosch	79%
25	Maasgouw	79%
26	Geldrop-Mierlo	79%
27	Hellendoorn	76%
28	Rhenen	76%
29	Heiloo	76%
30	Middelburg	76%
31	Someren	76%
32	Gennep	76%
33	Weert	76%
34	Huizen	72%
35	Katwijk	72%
36	Oosterhout	72%
37	Ferwerderadiel	72%
38	Almere	69%
39	Delft	69%
40	Zoetermeer	69%
41	Hengelo	66%
42	Losser	66%
43	Urk	66%
44	Alkmaar	66%
45	Zandvoort	66%
46	Leerdam	66%
47	Veere	66%
48	Oldenzaal	62%
49	Tubbergen	62%
50	Haarlem	62%
51	Noord-Beveland	62%
52	Dalfsen	59%
53	Dronten	59%
54	Lingewaal	59%
55	Westland	59%
56	Heumen	55%
57	Venlo	55%
58	Noordoostpolder	52%
59	Brielle	52%
60	Schiedam	48%
61	Heerlen	48%
62	Uithoorn	28%

Opvalt dat 33% van de geselecteerde gemeenten een DI-score boven 80% heeft, wat betekent dat deze gemeenten minstens 16 van de 20 vragen over DI positief hebben ingevuld. Verder scoort 92% van de gemeenten boven een waarde van 50%. De meeste gemeenten zijn dus actief bezig met DI.

De vragen van de LDM zijn door de gemeenten zelf op vrijwillige basis ingevuld. Dat heeft het bezwaar dat gemeenten hun eigen situatie niet geheel objectief kunnen hebben beoordeeld zonder dat dit door een onafhankelijke instantie is getoetst. Wel weten gemeenten dat hun antwoorden via de website www.duurzaamheidsmeter.nl openbaar worden gemaakt.

Een ander punt van kritiek is dat niet alle gemeenten de vragenlijsten hebben ingevuld. Dit kan mogelijk een bias opleveren: vooral gemeenten die iets met duurzaamheid doen of willen hebben meegedaan. In de praktijk heeft de Lokale Duurzaamheidsmeter tot op heden echter altijd een flinke spreiding in resultaten getoond, wat op een grote variatie in ambitie en inzet duidt.

Deze gegevens zijn op dit moment het beste databestand dat beschikbaar is.

6.2 Hoe verhoudt de ambitie bij het instrument duurzaam inkopen zich tot de algemene duurzaamheidsambities van de gemeenten?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn gegevens over de algemene duurzaamheidsambities nodig, zoals in hoofdstuk 4 is besproken. In dit onderzoek zijn daartoe, zoals gezegd, twee benaderingen gevolgd:

- een benadering van de algemene duurzaamheidsambitie in de vorm van de gemiddelde LDM score;
- een totaal score die is afgeleid van een analyse van wat gemeenten over hun duurzaamheidsintenties en prestaties op basis van via hun websites te raadplegen beleidsdocumenten hebben opgenomen.

Tabel 6.2 Algemene duurzaamheidsambities benaderd door de gemiddeld LDM score

Gemeente	LDM gemiddelde score
Nijmegen	97%
Leeuwarden	92%
Haarlem	91%
's-Hertogenbosch	90%
Arnhem	90%
Eindhoven	89%
Tytsjerksteradiel	89%
Tilburg	88%
Deventer	84%
Helmond	81%

In tabel 6.2 worden de tien best scorende gemeenten getoond wat betreft algemene duurzaamheidsambities, benaderd met behulp van de gemiddelde LDM score (excl. de 20 DI vragen).

In tabel 6.3 worden de resultaten gepresenteerd van de benadering van de algemene duurzaamheidsambities op basis van voornemens en prestaties die spreken uit beleidsdocumenten van de gemeenten. Zie voor de samenstelling van deze indicator 4.7. De score kan variëren van 0-21.

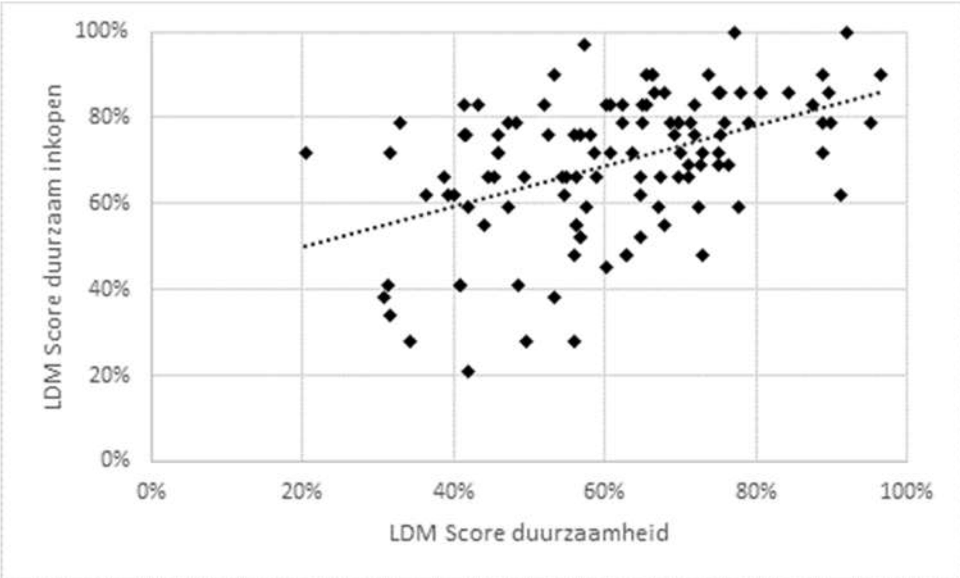
Tabel 6.3 Algemene duurzaamheidsambities benaderd door analyse van beleidsdocumenten via de websites van gemeenten.

Gemeente	Totaal score
Deventer	17,6
Amersfoort	15,6
Heiloo	15,0
Nijmegen	14,8
Hoogeveen	14,2
Noordoostpolder	14,0
Hengelo	13,6
Dronten	13,0
Helmond	12,8
Haarlem	12,0

Duidelijk blijkt dat de uitkomsten verschillen. Slechts vier van de tien gemeenten komen op beide lijstjes voor. De correlatie tussen beide benaderingen kent een coëfficiënt van 0,34 wat duidt op een zwakke correlatie.

Wanneer de uitkomsten van beide benaderingen worden gebruikt om de relatie met de DI score na te gaan, ontstaat het volgende beeld. De duurzaamheidsambitie, benaderd via de gemiddelde LDM-score, correleert significant (coëfficiënt: 0,47; $p<0{,}01$) met de DI score volgens de LDM (zie figuur 6.1). De duurzaamheidsambitie, benaderd via de analyse van de beleidsdocumenten, vertoont geen significante correlatie met de inzet voor DI volgens de LDM (coëfficiënt 0,22).

Uit de gegevens komt naar voren dat er wel een verband lijkt te bestaan tussen algemene duurzaamheidsambitie en de DI scores van gemeenten, maar dat dit niet uit beide benaderingen overtuigend naar voren komt. Nadere analyse moet hierover duidelijkheid geven. In de volgende paragraaf wordt hier mede op ingegaan.



Figuur 6.1 Correlatie tussen het algemene duurzaamheidsambitieniveau van gemeenten benaderd met de gemiddelde LDM score en de Duurzaam Inkopen score volgens de LDM (Lokale duurzaamheidsmeter).

6.3 Hoe komt het dat de ene gemeente gedreven is in duurzaam inkopen en de andere niet? Is dat een kwestie van budget, gedreven bestuurder of bepaalde cultuur/historie van zo'n gemeente of anderszins?

Met deze onderzoeksvraag wordt gezocht naar verklarende factoren voor de inzet op DI. In de vorige paragraaf is al nagegaan of de algemene duurzaamheidsambitie zo'n verklaring kan bieden. Omdat de uitkomst niet heel eenduidig is, vraagt dit om een diepere analyse. De vraag is echter of daarvoor voldoende gegevens voorhanden zijn. Omdat de gegevensverzameling voor het onderzoek niet vooraf is opgezet vanuit deze vraagstelling zal in dit stadium moeten worden volstaan met benaderingen per deelvraag.

6.3.1 Omvang gemeente

Een mogelijk verklarende factor is de omvang van de gemeente. Zijn grotere gemeenten meer gemotiveerd om DI serieus op te pakken? Omvang kan worden gemeten aan het inwonertal of aan de grootte van het budget.[7] Verder kunnen kleine gemeenten hun marktimpact vergroten door bij het inkopen en aanbesteden hun krachten te bundelen, iets dat steeds vaker voorkomt.[8] Deze drie invalshoeken zullen worden nagegaan voor de 62 geselecteerde gemeenten.

---

[7] Budgettaire gegevens zijn afgeleid uit de gemeente begrotingen

[8] https://www.pianoo.nl/actueel/forse-stijging-gemeentelijke-inkoopsamenwerkingen

In tabel 6.4 zijn de correlatie coëfficiënten tussen DI ambitie, gemeten volgens de LDM DI-score, en de bevolkingsomvang, de begrotingsomvang en de inkoopkracht op basis van inkoopsamenwerkingen[9] gepresenteerd. Hieruit blijkt dat de begrotingsomvang het meest bepalend lijkt voor de DI ambitie, al is de waarde van de correlatiecoëfficiënt niet hoog. Er is geen correlatie gevonden tussen DI ambitie en de begrotingsomvang voor specifiek aan duurzaamheid gerelateerde zaken. Ook blijkt dat bij gemeenten die bundeling van inkoop toepassen het DI ambitieniveau eerder lager dan hoger is. Bundeling lijkt niet ingegeven door de wens DI beter vorm te geven maar vooral om kosten te besparen.

Tabel 6.4 Correlatie coëfficiënten voor DI ambitie en bevolking, begroting en inkoopkracht.

	Correlatie met LDM-DI score
Bevolkingsomvang	0,20
Totale begrotingsomvang	0,23
Begroting duurzaamheid	-0,07
Inkoopkracht	-0,04

Ook een andere analyse duidt in de richting dat DI als doel op zich geen grote rol speelt in het handelen van gemeenten bij inkoop, maar een bijkomend effect is van ambities op economisch gebied. Wanneer wordt nagegaan welke van de drie duurzaamheidspijlers het sterkst met de DI ambities correleren dan blijkt dit bij een regressieanalyse van de LDM scores significant te gelden voor de economische pijler (p=0,01) en niet voor de ecologische pijler (p=0,81). Waar de economische ambities duidelijk geprofileerd zijn, wordt DI als een van de onderdelen ook serieuzer meegenomen. Kortom, een professioneel inkoopapparaat van een gemeente lijkt DI effectiever in het handelen mee te nemen. Dat lijkt er niet zozeer op te duiden dat men duurzaamheid hoog in het vaandel heeft staan, maar dat men zijn werk gewoon goed wil doen. Grotere gemeenten zouden daarom een betere performance kunnen laten zien. Bij de interviews wordt op deze kwestie nader ingegaan om tot definitievere antwoorden te komen.

6.3.2 Motivatie bestuur en andere betrokkenen

De rol van de motivatie van het bestuur is zonder apart daarop gericht onderzoek lastig in beeld te brengen. In deze rapportage is er voor gekozen deze factor te benaderen door te kijken naar de politieke kleur van het College. Opgemerkt moet daarbij worden dat de LDM scores dateren uit 2013-2014 terwijl de samenstelling van de Colleges is gebaseerd op die van de periode 2014-2018. In bijlage 6 zijn de uitkomsten van een regressie analyse onder de 62 gemeenten van de politieke kleur van de Colleges en de DI ambitiescore volgens de LDM weergegeven. Daaruit komt naar voren dat in het geval D66 (p=0,03) in het College deelneemt in de periode 2014-2018 er een significante correlatie is met een licht grotere inzet

[9] Inkoopkracht omvat gegevens over gezamenlijk inkopen door gemeenten op basis van een overzicht van PIANOo waarbij de status in juli 2015 is weergegeven. Voor deze indicator zijn alle vormen van duurzaam inkopen, zoals gegeven door PIANOo, als gelijkwaardig gewaardeerd.

op DI. Bij participatie van de PvdA is dit wat minder duidelijk het geval (p=0,06) en bij participatie van de andere partijen in het College is er statistisch geen invloed zichtbaar. De grootte van de gemeente heeft deze uitkomsten niet wezenlijk beïnvloed.

Motivatie van verantwoordelijke personen voor duurzaam inkopen is overigens een erkend belangrijk fenomeen. Een recent promotieonderzoek van Jolanda Grandia (2015) naar duurzaam inkopen bij de rijksoverheid, uitgevoerd met subsidie van het ministerie van BZK, laat zien dat motivatie van inkopers belangrijker is dan hun kennis van zaken.

6.3.3 Achtergrond van de gemeente

Factoren zoals cultuur en historie van gemeenten worden door Telos sinds de Nationale Monitor 2014 samengebracht in de zogenaamde typologie van gemeenten. In bijlage 7 zijn de kwalitatieve typologieën die in de Nationale Monitor 2015 worden gehanteerd met behulp van een regressie analyse vergeleken met de DI scores op basis van de LDM. Hieruit komt naar voren dat er een verband tussen het DI ambitieniveau is en het zich kwalificeren als centrum gemeente, en in mindere mate bij het zich kwalificeren als groei- dan wel als krimpgemeente. Centrum gemeenten zijn vaak tevens grote gemeenten. Dit kan de reden zijn waarom in centrum gemeenten het DI ambitieniveau hoger ligt. De positieve invloed van zowel groei- als krimpgemeenten op het DI ambitieniveau zou mogelijk te maken kunnen hebben met het om economische redenen nodig zijn van een extra alerte ambtelijke inkooporganisatie in beide typen gemeenten.

Naast de gemeente typologie zijn er mogelijk ook andere factoren die verwant zijn met de ambitie op DI-gebied. In dit verband is nagegaan of gemeenten die hoog scoren op klimaat beleid in de LDM ook een hoog DI ambitie niveau vertonen. Een dergelijk verband is niet gevonden (correlatie coëfficiënt 0,13 en p=0,17).

6.3.4 Keuze uit het brede palet aan DI instrumenten

Op basis van het statistische onderzoek is nog weinig te zeggen over de manier waarop kleinere gemeenten keuzes maken in het bredere palet aan DI instrumenten. De interviews bieden hiervoor explicietere aanknopingspunten.

7 Resultaten met behulp van interviews

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen uit de interviews samengevat. Daarbij wordt de structuur die ook bij de interviews als leidraad is gebruik gevolgd.

7.1 Waargenomen duurzaamheidsambities

Alle geïnterviewde 14 gemeenten voelen zich aangesproken door het thema duurzaamheid, hoewel sommige gemeenten zich hierop meer profileren dan anderen. De meeste gemeenten vullen daarbij duurzaamheid in met ambities op het gebied van de energietransitie die is gericht op het worden van een klimaatneutrale gemeente, te beginnen met de eigen organisatie. Dit laatste is ingegeven door de breed gevoelde noodzaak om met de eigen organisatie een voorbeeldrol te vervullen naar het lokale bedrijfsleven zodat dit op dezelfde ambities met meer recht kan worden aangesproken. Naast het klimaatneutraal maken van de gemeente worden onder de noemer duurzaamheid ook de thema’s vermindering van luchtverontreiniging (vooral een issue in de grote steden) en recent de circulaire economie regelmatig aangetroffen. In enkele gevallen wordt de groene omgeving ook als duurzaamheidsthema gezien (Hellendoorn, Veere dat zich wil ontwikkelen tot Quality Coast). Amersfoort heeft als een van de thema’s duurzaam en gezond voedsel opgepakt.

Naast deze planet georiënteerde onderwerpen hanteren enkele gemeenten duurzaamheid ook als economische kans (bijvoorbeeld Venlo en Veere met de cradle-to-cradle benadering en Leeuwarden met accenten op de agri-foodsector). Dit komt verder tot uiting in de ambitie om met duurzaamheidsinitiatieven de lokale werkgelegenheid (social return) te stimuleren. Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Leeuwarden maken hier melding van.

Samenvattend blijkt duurzaamheid in de praktijk niet meer als belangrijk te hoeven worden verdedigd, het wordt als vanzelfsprekende prioriteit gezien. Misschien is dit concept in sommige gevallen te makkelijk omarmd, daar men volstaat met een vrij smalle interpretatie van het begrip die niet verder reikt dan het nemen van klimaatgerichte maatregelen.

Om verschillende redenen hebben veel gemeenten bredere samenwerkingsverbanden gevormd. Vaak speelt hierbij kostenbesparing als argument een rol. Voorbeelden van samenwerkingsverbanden zijn te vinden tussen de provincie Friesland met haar gemeenten, bij de Vereniging Zeeuwse Gemeenten, in de regio Twente, bij Brabantstad, en bij gemeenten die binnen de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag samenwerken. Politieke verschillen tussen de Colleges maken daarbij dat de kaders vager blijven dan wanneer gemeenten deze zelf zouden opstellen. Bijkomend voordeel is dat regionale samenwerkingen de overheden de mogelijkheid bieden om marktinnovaties uit te lokken door als *launching customer* op te treden aangezien zij op jaarbasis honderden miljoenen tot miljarden te besteden hebben.

7.2 Vertaling duurzaamheidsambities naar inkoop beleid

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij enkele algemene observaties rond duurzaam inkopen, het bestuur en de werkzaamheid van implementatie instrumenten. Ook komen hier verklarende aspecten naar voren voor het eerder vermelde statistische verband tussen duurzaamheidambitie en inzet op DI.

7.2.1 Begripsverwarring

Het duurzaam inkopen wordt als een van de belangrijkste instrumenten van de gemeente gezien om duurzaamheid in de praktijk vorm te geven, naast bijvoorbeeld het klimaatbeleid. Daarom wordt er in veel gemeentelijke duurzaamheidsprogramma’s speciale aandacht aan DI besteed.

In de gesprekken bleek dat er wel begripsverwarring kan optreden omdat veel verschillende termen in omloop zijn. Naast duurzaam inkopen is er sprake van begrippen als maatschappelijk verantwoord inkopen, klimaatneutraal inkopen, circulair inkopen, biobased inkopen, FairTrade inkopen, etc. Omdat een groot aantal ambtelijke medewerkers met deze materie te maken hebben is het belangrijk om tot aansprekende begrippen te komen.

Duurzaam inkopen wordt regelmatig nog steeds geassocieerd met ‘duur’. Een term als maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI) lijkt daarom bruikbaarder, al vatten sommige gemeenten dit op als term die vooral op de sociale aspecten zoals social return en regionaal inkopen is gericht. Als voordeel wordt genoemd dat het begrip MVI dicht tegen MVO ligt, dat het de maatschappelijke rol van de gemeente aanspreekt en de voorbeeldrol in de markt onderschrijft. In dit rapport zal echter de term duurzaam inkopen gehandhaafd blijven, mede omdat dit in de opdracht is vermeld.

7.2.2 VNG-model Inkoop- en Aanbestedingsbeleid

Een belangrijke rol voor het toepassen van DI heeft het in 2013 ingevoerde *VNG-model Inkoop- en Aanbestedingsbeleid* gespeeld. Het blijkt dat minstens 75% van de 62 onderzochte LDM-gemeenten dit model heeft gebruikt om het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid te formuleren. Het helpt om de ethische uitgangspunten expliciet te maken en de praktische criteria bij inkoop en aanbesteding daaraan te

relateren. Een enkele grote gemeente, zoals Utrecht, heeft voor zichzelf het VNG-model nog verder aangescherpt en haar inkoop- en aanbestedingsbeleid gekoppeld aan de coalitieperiode.

Het VNG-model bevordert dat zowel de planet als de profit en people aspecten aandacht krijgen. De motivatie van gemeenten om dit model als basis te gebruiken komt sterk overeen:

a) Het geboden kader is zeer compleet met toch voldoende ruimte om er een lokale invulling aan te geven.
b) Het belang van helderheid en uniformiteit richting het bedrijfsleven.

Veel gemeenten gebruiken vervolgens de duurzaamheidscriteria voor verschillende productgroepen die via kennisplatforms als PIANOo en het Kenniscentrum voor verkeer, vervoer en infrastructuur (CROW) beschikbaar zijn gesteld.

7.2.3 Bestuurlijk commitment

Bij alle gemeenten wordt het bestuurlijke commitment aan DI van College, individuele wethouders en betreffende directeuren van veel belang geacht. Niet altijd is een verantwoordelijke wethouder zich bewust van de prioritiet die dit onderwerp verdient. Soms zijn er ook tegenstrijdige instructies vanuit het College in omloop. Enerzijds moet men duurzaam inkopen maar tegelijkertijd ligt er een bezuinigingstaak op inkopen. Verder vindt men het lastig dat duurzaamheid zo'n breed begrip is en dat het niet simpel operationeel is te maken. Dat vraagt veel aandacht van de ambtelijke organisatie en politiek commitment op het hoogste niveau. Sommige gemeenten, zoals Utrecht, hebben duurzaamheid uitgesplitst, bijvoorbeeld naar ecologische duurzaamheid, mensenrechten en social return. Op elk aspect moet zo hoog mogelijk worden gescoord. Naast commitment van de wethouder voor duurzaamheid is ook commitment van de wethouder financiën belangrijk. Door slim in te kopen kan naar de mening van diverse gemeenten (bijv. Venlo) duurzaam inkopen juist goedkoper uitvallen. Verder is belangrijk dat de stad zelf er zichtbaar beter van wordt.

7.2.4 Rol Green deals

Green deals kunnen een belangrijke rol spelen voor DI, zoals de Green deal Zero emission busvervoer, de Green deal Circulair Inkopen en de Green deal Duurzame GWW. Green deals helpen om een referentiekader te hebben en draagvlak te creëren. Voor kleinere gemeenten is het meedoen aan Green deals soms te bewerkelijk en duur.

7.2.5 Rol Manifest Professioneel Duurzaam Inkopen

Het ondertekenen van het bestaande Manifest kan het bestuurlijk commitment versterken. Maar veel gemeenten vinden dit manifest te vrijblijvend. Kleinere gemeenten zijn er veelal niet mee bekend. Er gaat voor een gemotiveerde wethouder te weinig wervende kracht van uit om zich ervoor in te zetten, is de mening van sommige gemeenten. Zij vinden tevens dat er weinig controle op de uitvoering is en dat een goede monitoring ontbreekt. Wil men met een Manifest

bestuurlijk commitment voor DI/MVI genereren dan zou het vooral door de wethouder financiën moeten worden ondertekend (zie ook 7.3.4).

7.3 Organisatie van het inkoopproces

De organisatie van het inkoopproces is, zo bleek de onderzoekers na het afronden van de interviews, een van de belangrijkste aspecten die het succes van DI bepalen en waarop toekomstige beleidsmaatregelen zouden moeten inspelen. Dit onderdeel vormt een essentieel aspect van de aanpak van een effectief DI proces. Het is in verband hiermee van groot belang zich een goed beeld te vormen hoe het inkoopproces bij gemeenten wordt georganiseerd. Het volgende deel gaat hierop in.

Als eerste valt op dat er een grote diversiteit aan benaderingen is en dat het inkopen niet zo gaat als een buitenstaander misschien zou denken, namelijk dat de inkoop voor een gemeente wordt gedaan door de medewerkers van de afdeling inkoop. Er zijn inderdaad inkoop afdelingen maar die hebben meestal een staftaak, zij letten op juridische kwesties e.d. Maar de echte inkoopbeslissing vindt meestal plaats door budgethoudende ambtenaren waarvan elke gemeente er velen heeft, verspreid over de sectorale directies en afdelingen van het gemeentehuis.

De eerste valkuil bij het invoeren van DI is daarmee bloot gelegd: de vele duizenden budgethouders in gemeenteland nemen de uiteindelijke beslissingen wat en hoe er wordt ingekocht en de verleiding is groot om daarbij vooral te letten op de goedkoopste aanbiedingen. Zo is het immers altijd al gegaan. Hoe krijgt een gemeentebestuur al die budgethouders die het geld (en daarmee de ‘inkoopmacht’) beheren met de neuzen in de richting van duurzaamheid?

Gemeenten hebben hier verschillende benaderingen voor in ontwikkeling. Daarbij valt al snel op dat de omvang van de gemeente er toe doet. De meest geavanceerde oplossingen worden bij de grote gemeenten aangetroffen en het lastigst is DI te organiseren bij de kleinere gemeenten, die daarbij in zekere mate gefaciliteerd moeten worden. Onderstaand worden enkele voorbeelden van benaderingen beschreven. Daarna zal geprobeerd worden hieruit algemene lessen te trekken.

7.3.1 De rol van de inkoop afdeling

Gemeenten hebben doorgaans één of meerdere inkoopafdelingen waarbij er vaak een onderscheid is gemaakt tussen bedrijfsvoering (soms verder verdeeld in facilitair, ICT en personeel) en aanbestedingen/openbare werken. Deze inkoop afdelingen hebben bij de meeste gemeenten een ondersteunende rol richting de budgethouders van directies of afdelingen die de opdrachten feitelijk verlenen. De omvang van dergelijke inkoop afdelingen varieert van 0,05-0,3% van het totale aantal gemeentelijke ambtenaren. De ondersteuning betreft juridische aspecten en bijvoorbeeld het faciliteren van het omgaan met duurzaamheid bij het inkoop proces. Er zijn echter ook gemeenten die niet over een afdeling inkoop

beschikken, zoals bijvoorbeeld Tilburg en Brielle, maar hun decentrale budgethouders wel met enkele juridische en DI specialisten bijstaan.

De grote gemeenten hebben voor de grote opdrachten vaak een meer centrale organisatie opgezet. Zo kent Amsterdam 5 'lead buyers' en valt bij Utrecht alles boven € 100.000 onder 'concern inkoop'. In Den Haag leidt de afdeling inkoop het inkoopproces en treedt kaderstellend en controlerend op. In Rotterdam heeft de afdeling inkoop een uitvoerende rol als het om clusteroverstijgende opdrachten gaat.

De medewerkers van de afdelingen inkoop heten vaak 'inkoopadviseur' en vervullen dan een ondersteunende 'smeeroliefunctie'.

7.3.2 De rol van de duurzaamheidsdeskundige

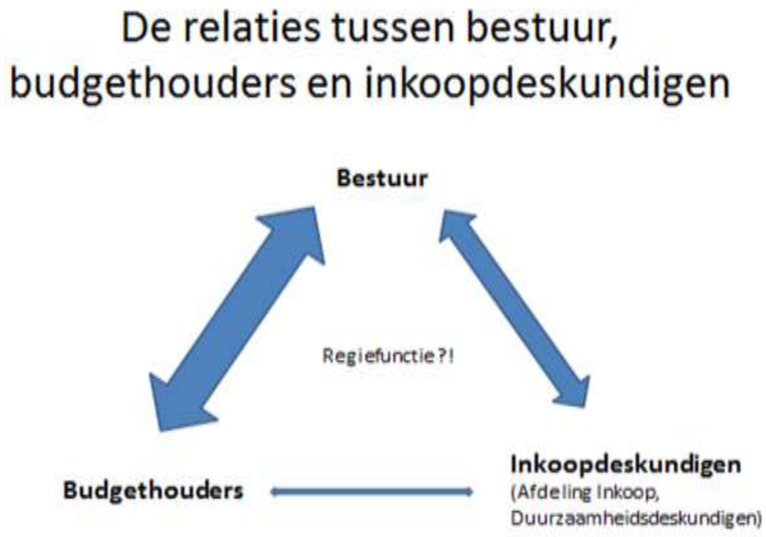
Naast de afdeling inkoop beschikken de meeste gemeenten tegenwoordig ook over een duurzaamheidsadviseur of -coördinator of -programmamanager. De positie van deze functionaris is per gemeente verschillend geregeld. Vaak gaat het om een ondersteunende specialist die helpt om duurzaam inkopen praktisch hanteerbaar te maken en ingevoerd te krijgen in de inkoopprocessen. Zonder krachtige rugdekking vanuit het bestuur en de top van de ambtelijke organisatie is dat geen eenvoudige zaak. In Amersfoort is de programma manager duurzaamheid direct opgehangen aan de wethouder en daarmee een invloedrijke regisserende positie gegeven.

7.3.3 De rol van de budgethouder

Zoals eerder opgemerkt kennen gemeenten veel budgethouders die decentraal bepalen welke inkopen worden gedaan. In totaal gaat het naar schatting om ca. 1-10% van het ambtenaren bestand dat budgethouder is, waarbij het relatieve aantal doorgaans kleiner is bij grotere gemeenten. In totaal telde Nederland in 2012 170.000 gemeenteambtenaren. Aangenomen mag worden dat, afgezien van kleine facilitaire aanschaffingen, ca. 10.000 ambtenaren budgethouder zijn. Een belangrijk punt is daarom dat zij worden (bij)geschoold in professioneel opdrachtgeverschap. Bij HRM beleid (7.3.6) wordt hierop verder ingegaan.

7.3.4 Centrale regievoering

Op basis van de gevoerde gesprekken is als belangrijk schema voor de verhoudingen binnen gemeenten bij DI-processen onderstaande figuur 7.1 naar voren gekomen.



Figuur 7.1 Relaties tussen de belangrijkste interne partijen bij het duurzaam inkopen door gemeenten.

Vanuit het bestuur (College of individuele wethouders) worden instructies gegeven om zowel kosteneffectief in te kopen als duurzaam in te kopen. Bij budgethouders staat doorgaans het belang van de laagste prijs voorop. Hoewel ook de inkoopdeskundigen en duurzaamheidscoördinatoren een taak vanuit het bestuur hebben gekregen is hun invloed op de feitelijke inkoop processen vaak beperkt ('wie betaalt bepaalt'). Dit kan zijn oorsprong vinden in het feit dat verschillende wethouders voor duurzaam inkopen en budgetbeheer verantwoordelijk zijn. Daarom is het belangrijk dat er een regie op de integratie van budgetbeheer en duurzaam inkopen tot stand komt. Daarvoor lenen zich verschillende opties, zoals:

- Het mee verantwoordelijk maken van de wethouder financiën voor duurzaam inkopen.
- Het instellen van een regierol in de procesafhandeling.
- Het geven van zwaardere verantwoordelijkheid bij de afdeling inkoop.
- Het meer afrekenbaar maken van budgethouders op hun bijdrage aan de duurzaamheidsagenda van het College.

Momenteel experimenteren gemeenten met verschillende varianten. Een sterkere regierol kan worden bereikt door deze toe te delen aan een programmamanager duurzaamheid (Amersfoort) of aan een 'tenderboard', zoals Den Haag heeft ingesteld. Hierbij worden tweewekelijks de belangrijkste voorgenomen inkopen (meer dan €200.000) onafhankelijk getoetst op o.a. duurzaamheid. Een dergelijke tenderboard wordt door een directeur voorgezeten en bestaat uit interne opdrachtgevers en inkoopexperts. In Amsterdam heeft men ervoor gekozen de budgethouders te verplichten de afdeling inkoop in te schakelen en worden deze verder afgerekend op welke verbetering uit de markt is gehaald die bijdraagt aan de duur-

zaamheidsagenda van het College. Daarmee is een omkering van de intenties bereikt en zijn de budgethouders zelf op zoek gegaan naar innovatieve duurzaamheidsverbeteringen. In Utrecht heeft de directieraad een regierol op zich genomen die bijvoorbeeld bij aanbestedingen van meer dan €100.000 een advies over DI aspecten krijgt en de lat zo nodig hoger legt. Bouwstenen voor de oordeelsvorming zijn plannen die voor inkoopsegmenten binnen productgroepen worden opgesteld. Deze worden gebaseerd op een strategische visie voor gewenste ontwikkelingen op de lange termijn voor dergelijke segmenten uit de productgroepen. Circulair inkopen is een recent speerpunt op dit gebied.

7.3.5 Inhuur van deskundigheid en scholing

DI is vaak een arbeidsintensief proces dat veel deskundigheid vereist. Kleinere gemeenten lossen capaciteitsproblemen op dit gebied soms op door capaciteit in te huren. Dat kan leiden tot een nog lastiger te bereiken gecoördineerd DI proces. Dit hoeft echter niet altijd het geval te zijn. Zo gebruikten Brielle, Venlo en Utrecht externe expertise van bijvoorbeeld PIANOo en Stimular om het eigen personeel (opdrachtgevers) te trainen. Inkopers hebben aangegeven dat zij ook veel zouden hebben aan een algemeen verspreide lijst van *preferred suppliers*, leveranciers die minimaal aan de criteria voor DI/MVI voldoen.

7.3.6 Borging in het HRM beleid

Naar voren is gekomen dat professionalisering van de budgethouders een belangrijke voorwaarde is voor een geslaagd DI proces. DI vergt een voortdurende aanscherping en actualisering van de ambities en expertise. Daarvoor is een goede inwerkprocedure en periodieke bijscholing van budgethouders van groot belang. In de praktijk wordt gezien dat gemeenten wel medewerkers van de inkoop afdelingen regelmatig bijscholen, maar dat dit nog maar mondjesmaat gebeurt bij budgethouders.

7.4 Overige factoren bij de uitvoering van duurzaam inkopen

Wat komt er in de praktijk van DI van de duurzaamheidsambities terecht? En hoe proberen gemeenten vernieuwingen te realiseren? Stappen vooruit worden gemaakt op concrete beleidsterreinen zoals social return en Total Cost of Ownership (op korte en lange termijn te maken kosten meewegen). Kleinere projecten die succesvol werden opgepakt weet elke gemeente wel te noemen. Voorbeelden zijn het duurzamer maken van de catering, circulair inkopen van kantoormeubilair, een hybride wagenpark voor het College, een duurzaam ziekenhuis, etc.

Gemeenten zijn vooral geïnteresseerd in onderwerpen waarbij zij een verschil kunnen maken en die bijdragen aan de eigen beleidsdoelen, zoals verbetering van de stadslogistiek en energiebesparing. Bij de uitvoering spelen de voor sectoren te hanteren en actualiseren inkoop criteria voor productgroepen een belangrijke rol. Marktconsultaties en samenwerkingsverbanden met andere gemeenten en bedrijven blijken het succes mee te bepalen. Deze onderwerpen zijn in de interviews ook besproken en worden hier samenvattend gepresenteerd.

7.4.1 Social return

Social return, soms nog aangeduid als Social Return on Investment (SROI), wordt door alle gemeenten als vanzelfsprekend onderdeel van DI nagestreefd en wordt vooral gevraagd bij projecten vanaf € 100.000. Voor kleinere aanbestedingen vraagt bijvoorbeeld Amersfoort een maatschappelijke tegenprestatie waarvoor en voorbeeldboek is gemaakt. De gemeenten Amsterdam en Rotterdam zien zichzelf als koplopers op dit onderdeel. Zij vinden social return een succesvol verdien-model. Amsterdam is bijvoorbeeld een 8-jarig schoonmaakcontract aangegaan waarin is opgenomen dat schoonmaakmedewerkers die hun contract opzeggen worden vervangen door iemand vanuit de ‘social return pool’. Ook het bedrijfs-leven participeert in dergelijke constructies. Utrecht en Amersfoort hebben social return eveneens geïnstitutionaliseerd en gebruiken de zogenaamde ‘bouwblok-ken-aanpak’. Men vraagt dat 5% van de gefactureerde som wordt besteed aan social return activiteiten. Kenmerkend voor de bouwblokken-aanpak is dat blok-ken van social return realisatie met behulp van een transparante waardebepaling kunnen worden gestapeld tot de gewenste 5% social return-verplichting. De in-steek van de bouwblokken-aanpak is niet alleen gericht op het uitplaatsen van bijstandsgerechtigden, maar om creatief te kijken hoe social return het beste kan worden ingevuld in de uitvoerende organisatie.

7.4.2 Total Cost of Ownership

Het realiseren van Total Cost of Ownership (TCO), waarbij alle kosten over de levenscyclus mee worden gewogen, is voor veel gemeenten nog te lastig om in de praktijk toe te passen. TCO wil op korte termijn meer investeren rechtvaar-digen omdat er in de toekomst minder exploitatie uitgaven zijn. Het in rekening brengen van toekomstige beheerskosten is vaak lastig en complex. De meeste gemeenten willen niet verder dan 5 jaar vooruit kijken, terwijl een positieve uit-komst doorgaans pas na langere terugverdientijden ontstaat. TCO is makkelijker te realiseren in contracten waar de voordelen in de vorm van lagere levensduur-kosten duidelijk zichtbaar te maken zijn, bijvoorbeeld bij openbare verlichting. TCO loopt in grotere gemeenten verder tegen de weerstand op dat project-managers dit als een budgetrisico zien. Hoofdproblemen liggen bij veel ge-meenten bij de interne boekhouding waar incidentele en structurele budgetten gescheiden zijn. Het maken van lease contracten wordt daarmee bijvoorbeeld bemoeilijkt. TCO vraagt om ontschotting van investeringen en beheer. In de praktijk gaat de keus dan vaak uit naar het beheersen van de investeringskosten en neemt men de later optredende hogere beheerskosten op de koop toe. Deze kloof kan worden overbrugd als het totale pakket kan worden uitbesteed in de vorm van geïntegreerde contracten. Zo besteed Rotterdam bijvoorbeeld con-tracten voor zwembaden uit voor een periode van 10 jaar. In Leeuwarden is de aanbesteding van de IJsbaan een geslaagd voorbeeld. In de praktijk wordt TCO wel beleden maar laat de uitvoering van dit voornemen nog te wensen over.

7.4.3 Samenwerkingsvormen (bedrijfsleven, kennisinstituten)

Gemeenten werken veel onderling samen en met kennisinstellingen (o.a. hoge-scholen en universiteiten) en het bedrijfsleven. Doelen daarbij zijn het ontwikkelen van interessantere business cases, het vergroten van het inkoopvolume, het

delen van kennis en het streven naar harmonisatie en daarmee naar consistentie richting de markt.

7.4.4 Regionaal en lokaal inkopen

Gemeenten zijn geneigd het regionale bedrijfsleven opdrachten te gunnen. Een nadrukkelijke preferentie voor lokaal aanbesteden is officieel niet toegestaan omdat daarmee discriminerend wordt gehandeld. Amsterdam heeft besloten hierin de grenzen van de wettelijke vereisten op te zoeken. Bij opdrachten wordt er naar gestreefd dat minstens twee (MKB) bedrijven uit de regio Amsterdam meedingen naar een opdracht. Men hoopt dat de nieuwe aanbestedingswet meer ruimte gaat geven. Duurzaam inkopen en aanbesteden kan echter als gevolg hebben dat het voor het MKB lastiger wordt om in aanmerking te komen voor opdrachten omdat het zich kwalificeren met extra kosten gepaard kan gaan. Ook Rotterdam wil door regionaal aanbesteden de lokale economie stimuleren en onderhoud daartoe overleg met het MKB Rijnmond. Men wil daarbij voorlopers aan de gemeente binden, al hebben enkele recente kwesties ertoe geleid dat er extra aandacht voor de rechtmatigheid bij de opdrachtverlening bestaat. Sommige gemeenten zoals Veere nodigen regionale bedrijven uit om met duurzame opties te komen en beoordelen dan of deze prijs-kwaliteit waardig zijn. In enkele Friese (DDFK)gemeenten wordt gewerkt volgens een regionaal Aktieplan Ondernemersvriendelijk Aanbesteden waarbij het MKB wordt betrokken. Volgens onderzoek onder twee Friese ondernemersverenigingen stelt de praktijk echter vaak teleur.

7.4.5 Marktdialogen

Er komt steeds meer ruimte voor een dialoog met de markt onder meer om te verkennen wat in de toekomst aan vernieuwing o.a. op duurzaamheid gebied mogelijk en haalbaar is. Gemeenten kunnen zo samen met de markt naar de beste oplossingen zoeken zonder een bepaalde oplossing voor te schrijven. Echter niet alle gemeenten staan hier momenteel voor open. Vooral de grotere gemeenten maken hiervan gebruik en zijn voor bedrijven een serieuzere speler. Anderzijds komen initiatieven ook uit de markt voort en organiseren bedrijven zich rond dergelijke innovaties. Leeuwarden speelt hier op in door bij elk project middelen vrij te maken om nieuwe ideeën te bevorderen.

Bij een concurrentie-gerichte dialoog worden plannen van geselecteerde partijen apart gehouden. Andere op marktdialogen geënte innovatieve aanbestedingsmethoden worden bijvoorbeeld door Den Haag gehanteerd, zoals Best Value Procurement (prestatie inkoop), Prijsvraag en Elektronische veiling. In Amersfoort is men ook voorstander van Best Value Procurement. Daarbij wordt de functie die men nodig heeft in de markt gezet zonder een oplossing vooraf in details voor te schrijven. Dit geeft meer ruimte voor innovatieve benaderingen. Voor circulair inkopen wordt deze benadering door o.a. Utrecht en Amersfoort bewust gevolgd.

Over het algemeen oordelen gemeenten dat genoemde vormen van marktdialoog nog te weinig plaatsvinden.

7.4.6 EMVI

Voor de bouw is recent een instrument ontwikkeld dat bekend staat als EMVI, waarbij geprobeerd wordt om niet het criterium 'laagste prijs' leidend te laten zijn maar de principes van de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI). Het gebruik van EMVI is volgens de Aanbestedingswet van 2012 verplicht. De hoofdregel is op EMVI voorwaarden gunnen en wanneer een gemeente een afwijking hiervan wenst, door te gunnen op laagste prijs, dan dient dit gemotiveerd in de aanbestedingsdocumenten te worden aangegeven. De belangrijkste kenmerken van EMVI zijn:

a) aan de aanbodzijde oplossingsruimte bieden, waardoor er behalve op financieel gebied ook ruimte is voor competitie op expertise en creativiteit;
b) als gevolg daarvan niet uitsluitend meer op prijs gunnen, maar ook op (duurzaamheid)kwaliteit.

Dit instrument zal gemeenten mede helpen om tot een goede afweging vanuit duurzaamheid bij aanbestedingen te komen.

7.4.7 Internationale handelsketens en ketenverantwoordelijkheid

Het toepassen van sociale criteria bij de aanschaf van producten gelieerd aan internationale handelsketens wordt zelfs door een gemeente als Amsterdam als lastig ervaren, omdat er nauwelijks zicht is op wat er buiten de grens gebeurd. Wel wordt er gezocht naar mogelijkheden waar het verschil gemaakt kan worden zoals het aangesloten zijn bij keteninitiatieven als duurzame bedrijfskleding (FairWear), duurzaam natuursteen, duurzaam hout (FSC keurmerk), FairIT, e.d. Rotterdam vindt dat keurmerken en certificaten een prettige objectieve maatlat zijn op dit gebied, waarmee vermeden kan worden dat de gemeente zelf op dit vlak als beoordelaar moet gaan optreden.

7.4.8 Actualisering DI criteria (o.a. PIANOo) voor productgroepen; rol G4

Voor het operationaliseren van DI vormen de toetsingscriteria voor de vele productgroepen die bij de inkoop en het aanbesteden door gemeenten zijn betrokken een essentiële schakel. De meeste gemeenten maken daarbij o.a. gebruik van de criteriadossiers die PIANOo beschikbaar stelt. Belangrijk is deze criteria zo vroeg mogelijk in het inkoopproces en projectontwerp te verankeren. Bij kleine gemeenten zijn de documenten wel bekend maar worden ze vaak niet gebruikt. Veel van de gemeenten en met name de grote gemeenten vinden de PIANOo criteria vaak onvoldoende actueel, te weinig dynamisch en vaak ook niet uitdagend. Men vindt dat de overheid hiermee achter de feiten aanloopt. De grote gemeenten hebben de capaciteit en kennis om zelf veel uit te zoeken op het gebied van duurzame oplossingen maar met name de kleinere gemeenten zijn afhankelijk van deze dossiers en ook de markt refereert er aan. Daarnaast is er een stevige roep om de dossiers te verrijken met concrete praktijkvoorbeelden (best practices).

De G4 gemeenten hebben naar verluid op verzoek van VNG en PIANOo de taak op zich genomen om voor een zevental GWW sectoren zorg te dragen voor het beheer en het up-to-date houden van de duurzaamheid-criteriadossiers. Daarbij richt Utrecht zich op Groen-en groenvoorzieningen. Utrecht is met enkele andere gemeenten in de provincie ook betrokken bij het aanscherpen van de criteria voor

Circulair duurzaam inkopen. Amsterdam richt zich op Aanschaf zware motorvoertuigen en mobiele werktuigen, Uitbesteding mobiele werktuigen en Straatmeubilair. Rotterdam heeft opgepakt Kabels en leidingen, en Riolering, terwijl Den Haag vermoedelijk zal werken aan Reiniging openbare ruimte. De gemeenten vinden dat hier eigenlijk meer een taak voor het Rijk ligt daar het voor het gehele landelijke speelveld van belang is.

7.4.9 Hoeveel gewicht krijgen DI scores bij de inkoop beslissing?

Als dan alles in kaart is gebracht en duidelijk is bepaald welke offerte het meest bijdraagt aan de duurzaamheid van de gemeente is het pleit nog niet beslecht. Er zijn vele voorbeelden te vinden waarbij de budgethouder toch besloot om voor de minder duurzame maar goedkopere optie te kiezen, simpelweg omdat aan het duurzaamheidcriterium in de eindafweging weinig gewicht werd toegekend. Mogelijk zullen opties die in 7.3.4 over centrale regievoering ter sprake kwamen hier in de toekomst verandering in kunnen brengen.

7.5 Monitoring

Bij kleinere gemeenten en bij decentrale inkoop is monitoring nog een lastig punt en vindt alleen ad-hoc plaats of wordt bij de opdrachtnemers uitbesteed. Dit laatste is een aanpak die trouwens door vele gemeenten wordt gevolgd. Zonder facilitering door nationale initiatieven blijft monitoring gemakkelijk achterwege.

Naarmate er meer centralisatie optreedt wordt monitoring van het toepassen van DI gemakkelijker. Zo heeft het aanwezig zijn van een duurzaamheidsagenda vaak tot gevolg dat hierover een jaarverslag wordt gemaakt waarin ook DI wordt gemonitord. Ook helpt een MVO scorekaart zoals Amersfoort die heeft ingevoerd.

Bij grote gemeenten zoals Rotterdam richt interne monitoring door contract managers zich veelal op het voldoen aan gestelde eisen. In Amsterdam wordt jaarlijks over grote contracten boven €200.000 verantwoording afgelegd. Het is wenselijk dat ook op langere termijn monitoring plaatsvindt of de beoogde effecten worden bereikt. Mogelijk kan door accountants met *Integrated reporting* hiervoor een bijdrage worden geleverd.

De voortschrijdende digitalisering kan het realiseren van monitoring ondersteunen.

Overigens stellen meerdere gemeenten meer behoefte te hebben aan een jaarlijkse regionale uitwisseling van nieuwe aanpakken en de ervaringen daarmee, dan aan rapportage verplichtingen en afvinklijstjes. Leren en elkaar inspireren zou de hoofdtoon moeten voeren. Een landelijke monitoring zou ‘ontzorgend ’ moeten zijn. Zo wordt het controleren op bijvoorbeeld FSC-certificaten als een zware papieren last ervaren.

7.6 Samenvatting

De gemeentelijke beleidskaders voor inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn sinds 2013 naar aanleiding van de nieuwe Aanbestedingswet geactualiseerd en bieden een compleet plaatje wat betreft de uitgangspunten voor duurzaam en maatschappelijk verantwoord inkopen. Het VNG-model heeft hierin een belangrijke bijdrage geleverd en voor meer landelijke uniformiteit gezorgd. Deze schept eveneens duidelijkheid richting bedrijfsleven.

Verder wordt duurzaam inkopen in de huidige collegeperiode steeds meer als een strategisch instrument ingezet om de gemeentelijke duurzaamheidsambities te verwezenlijken. Daarbij blijkt de omvang van de gemeente een cruciale factor.

Een beknopt beeld van de invloed van de omvang van de gemeente is op basis van de uitkomsten van de interviews geschetst in tabel 7.1. Hierbij moet worden aangetekend dat deze indeling weliswaar gemaakt is op basis van de interview uitkomsten maar dat dit niet wil zeggen dat elke gemeenten in een bepaalde klasse exact aan het hier geschetste beeld voldoet. De indeling maakt tendensen zichtbaar waar individuele gevallen van kunnen afwijken. Nader onderzoek met een groter aantal onderzochte gemeenten is wenselijk voor verdere onderbouwing.

Tabel 7.1 Kenmerkende verschillen in DI management tussen gemeenten afhankelijk van hun grootte

Kenmerken omgaan met DI afhankelijk van grootte van gemeenten

Grootte klasse (aantal inwoners)	DI profes-sionaliteit budget-managers	Mate van regievoering	Oordeel over PIANOo criteria	Bijdrage aan vernieuwing aanbesteden en criteria	Monitoring toepassen en effect
0-25.000	Nauwelijks aanwezig	Ontbreekt	Worden vaak niet toegepast	Geen	Alleen ad hoc
25-75.000	Beperkt aanwezig	Ontbreken als probleem ervaren	Worden vaak toegepast	Alleen in samenwerking verband	Beperkt
75-250.000	Redelijk aanwezig	Rol inkoop en duurzaamheid adviseur	Worden toegepast / aan-gescherpt	Eigen initiatieven komen voor	Als duurzaam-heidagenda aanwezig is
>250.000	Worden erop afgerekend	Forse management sturing	Onvoel-doende uitdagend	Kopgroep die innoveert/ex-perimenteert	Jaarlijkse prestatie monitoring

De grootste (G4) en in wisselende mate ook de grotere (meer dan 75.000 inwoners) gemeenten zijn voortdurend bezig om hun inkoopkracht te gebruiken om tot innovaties in de markt te komen. Zij ervaren instrumenten zoals het Manifest Duurzaam Inkopen en de criteria voor productgroepen van bv PIANOo als te weinig uitdagend. De middelgrote gemeenten (25-75.000 inwoners) hebben met genoemde instrumenten minder moeite. De kleine gemeenten (minder dan 25.000 inwoners) hebben in de praktijk een gebrek aan voldoende capaciteit om al de nieuwe ontwikkelingen goed te integreren en zijn niet altijd bekend met de laatste stand van zaken. Ook zijn zij nog niet zover dat zij alle nieuwe vormen van DI al helemaal hebben toegepast. Het vormen van samenwerkingsverbanden is daarbij wel behulpzaam maar kan ook tot verwatering van eisen leiden omdat wensen van alle partners in het samenwerkingsverband moeten worden gehonoreerd. Er lijkt daarmee een optimum grootte van samenwerkingsverbanden die door alle partijen nog als meerwaarde wordt ervaren.

De criteria documenten die nu beschikbaar zijn via PIANOo vormen in de praktijk voor het merendeel van de gemeenten de belangrijkste referentiekaders voor duurzaam inkopen, al vinden de koplopers dat hierin de lat te laag ligt. Het gemeentelijk spectrum van inkopen is zeer breed. Het is voor de meeste gemeenten ondoenlijk om voor alle productgroepen en diensten de laatste stand van zaken te weten wat betreft milieu- en sociale criteria. Het is belangrijk om ervoor te zorgen dat sneller dan nu nieuwe marktontwikkelingen in de criteriadocumenten worden vertaald.

8 Conclusies ten aanzien van de onderzoeksvragen

8.1 Representativiteit onderzoek

De resultaten van het hier gerapporteerde onderzoek zijn niet geheel representatief voor de werkelijke situatie in heel Nederland.

Bij het statistische onderzoek op basis van de Lokale duurzaamheidsmeter, is er een beperking omdat hierin o.a. de G4 gemeenten, waar 14% van de Nederlandse bevolking woont, niet hebben geparticipeerd. Ook kon het waarheidsgehalte van de scores die door de gemeenten zelf zijn ingevuld niet worden geverifieerd, al zijn de ingevulde antwoorden wel publiek toegankelijk gemaakt. In positieve zin geldt voor dit statistische onderzoek dat een gelijkmatige verdeling van de in het onderzoek betrokken gemeenten is aangebracht wat betreft de grootte en de totale duurzaamheidsscore. Daarmee zijn de genoemde bezwaren op basis van het beschikbare materiaal zo goed mogelijk ondervangen.

Voor de interpretatie van de uitkomsten van de interviews geldt het bezwaar wat betreft de G4 gemeenten niet. In het aanvullende onderzoek zijn juist deze vier gemeenten uitgebreid betrokken. De spreiding van de overige 10 geïnterviewde gemeenten is zo gekozen dat deze zijn verdeeld over het hele land en over verschillen grootte klassen. Een bezwaar is dat het aantal geïnterviewde gemeenten beperkt was, maar de onderzoekers hebben de indruk dat de belangrijkste tendensen door de gevoerde gesprekken goed in kaart zijn gebracht.

Op basis van beide deelonderzoeken kan gesteld worden dat de antwoorden op de onderzoeksvragen een redelijk betrouwbaar beeld schetsen van de situatie in ons land.

8.2 Relatie algemeen ambitieniveau voor duurzaamheid en de inzet op duurzaam inkopen

Duurzaamheid wordt door gemeenten niet op gelijke wijze geïnterpreteerd. Alle gemeenten verstaan hieronder het verminderen van de uitstoot aan broeikasgas-

sen en afvalvalstoffen, maar er zijn er veel minder die een integraal 3P-duurzaamheidsconcept hanteren. Dit werkt ook door in de wijze waarop DI wordt toegepast.

Op basis van het onderzoek met behulp van de Lokale duurzaamheidsmeter is gebleken dat vrijwel alle gemeenten zich bewust zijn van de noodzaak om duurzaam in te kopen en aan te besteden, en een groot deel geeft aan daar ook actief mee bezig te zijn.

Het LDM onderzoek geeft aanwijzingen (zie figuur 6.1) dat gemeenten die duurzaamheid hoog in het vaandel hebben staan ook meer ambitieus met DI/MVI bezig zijn. Het statistische onderzoek geeft echter geen duidelijke aanwijzingen waaraan dat zou kunnen worden toegeschreven. Bij de interviews is nagegaan welke oorzaken hiervoor in aanmerking kunnen komen. Mogelijke verklaringen in dit verband zijn:

- de omvang van de begroting;
- de ambitie (politieke kleur) van het bestuur;
- de cultuur/historie/typologie van de gemeente;
- de mate van inkoopkracht waarmee de gemeente de markt tegemoet kan treden;
- het vermogen om interne regie te voeren op DI-processen.

Dat grotere gemeenten ambitieuzer omgaan met DI is al langer bekend. Ook uit het LDM onderzoek komt dit naar voren. Overigens zijn er geen aanwijzingen dat kleinere gemeenten die hun inkoop bundelen hoger op DI gaan scoren. Kosten besparen lijkt hier als motief voorop te staan.

De bestuurlijke ambities zijn ook een factor van belang, al was dit met het voorhanden gegevensbestand niet gemakkelijk aan te tonen. Er kon alleen worden beschikt over de politieke samenstelling van de Colleges en daaruit komt naar voren dat in Colleges waarin D66 participeert, en mogelijk geldt dit ook voor participatie van de PvdA, er een wat grotere ambitie rond DI bestaat. Het zou echter wenselijk zijn om de DI ambities expliciet in kaart te brengen en te onderzoeken of dit uitmondt in betere DI prestaties van gemeenten. Voorliggend onderzoek bood daarvoor niet de gelegenheid.

Ook hebben gemeenten een verschillende historische en economisch-geografische positie die kan doorwerken in het ambitieniveau bij DI. Op basis van een onderscheid in gemeentelijke typen komt met name de centrum gemeente, waartoe vooral de grote steden behoren, als ambitieus op het gebied van DI naar voren.

De inkoopkracht van individuele en samenwerkende clusters van gemeenten bij het optreden richting de markt blijkt op basis van de interviews een factor van belang om tot innovatieve benaderingen te kunnen komen. Vooral de G4 springen er in dit verband uit.

Naast deze kracht die extern naar de markt kan worden ontplooid, zijn het ook de grote gemeenten die beter dan de kleinere in staat zijn interne regie te voeren op het meenemen van DI criteria bij inkoop- en aanbestedingsbeslissingen. Hierop wordt later nog verder ingegaan.

Kortom, bij de grote gemeenten, die steeds ook centrum gemeenten zijn, komen een aantal factoren zoals begrotingsomvang, ambitie, marktkracht en vermogen tot interne regievoering samen die bevorderen dat zij DI heeft meest ambitieus weten vorm te geven. Ook wordt bij de grotere gemeenten de brede definitie van het begrip duurzaamheid vaker aangetroffen.

8.3 Aanpak bij het invulling geven aan duurzaam inkopen

Over de hele linie hebben gemeenten dankbaar gebruik gemaakt van het VNG model Inkoop- en Aanbesteding dat sinds 2013 beschikbaar is. Dit VNG model helpt de gemeenten als kader om hun inkoopbeleid te formuleren waarbij iedere gemeente vrij is om bij de invulling de *couleur locale* mee te laten spelen. Het voordeel van deze aanpak is dat het bijdraagt aan een meer uniforme benadering door gemeenten van de markt, en indirect wordt hiermee ook het versnellen van innovatie bevorderd. Het illustreert de positieve invloed die van een rol van de VNG op dit gebied kan uitgaan.

De organisatie van het inkoopproces is als cruciale factor voor de realisatie van DI naar voren gekomen. Alle geïnterviewde gemeenten is gevraagd naar de omvang van de totale organisatie, van de inkoopafdeling en het aantal duurzaamheidsdeskundigen, naast het aantal budgethouders voor inkoop en aanbesteding. Gemeentelijk Nederland kent naar schatting zo'n 10.000 budgethouders en de inkoopafdelingen herbergen ca. 10% van dit aantal aan medewerkers. De meeste gemeenten hanteren het model van de 'gecoördineerde decentrale inkoop', waarbij in feite de macht van de besluitvorming bij de budgethouders ligt. De afdeling inkoop heeft in het algemeen een ondersteunende, adviserende rol waarbij de nadruk op juridische aspecten ligt, de beleidskaders worden uitgewerkt en meer of minder wordt toegezien op de implementatie. Voor de implementatie van DI wordt in diverse gemeenten extra capaciteit ingezet in de vorm van een duurzaamheidscoördinator of –adviseur. Deze zit niet persé bij de afdeling Inkoop. De adviseur duurzaam inkopen ziet zich vaak als een soort intermediair tussen de organisatie en de markt. Het resultaat van deze gang van zaken is dat er twee instructies in het ambtelijk apparaat van kracht zijn, duurzaam inkopen en inkopen tegen de laagste prijs, terwijl het nogal eens voorkomt dat er geen regie wordt gevoerd op de afstemming van die twee. Het gevolg is dat de doorgaans op prijs sturende budgethouders een dominante rol vervullen (figuur 7.1). In tabel 7.1 is de situatie zoals die in kleinere en grotere gemeenten wordt aangetroffen getypeerd. Alleen in grote gemeente wordt vaak een zodanige regie gevoerd dat beide instructies bij lopende beslissingen op elkaar worden afgestemd. Manieren om tot een betere regievoering te komen zijn:

- Het mee verantwoordelijk maken van de wethouder financiën voor duurzaam inkopen.

- Het instellen van een periodiek regisserend overleg op hoog niveau voor de grotere inkoop en aanbestedingsbeslissingen.
- Het geven van zwaardere verantwoordelijkheid bij de afdeling inkoop / duurzaamheidsmanager.
- Het meer afrekenbaar maken van budgethouders op hun bijdrage aan de duurzaamheidsagenda van het College.
- Het intensiever opleiden en bijscholen van budgethouders.

Verder spelen de inkoopcriteria per productgroep van bijvoorbeeld PIANOo in de praktijk van de meeste gemeenten een belangrijke rol als referentiekader. Naar voren is gekomen dat de kleinere gemeenten hier niet altijd gebruik van maken. De grootste gemeenten vinden anderzijds deze criteria achterhaald en niet frequent genoeg geactualiseerd. Zij zijn zelf aan de slag gegaan om criteria voor enkele productgroepen te actualiseren, maar sommigen achten dit meer een taak van bijvoorbeeld Rijk of VNG. Het wordt wenselijk geacht om tot een systeem te komen dat dynamischer is en beter wordt gefaciliteerd met name naar de kleinere gemeenten.

De interne monitoring van de DI prestaties blijft een punt van zorg, vooral bij de minder grote gemeenten. Maar ook de grotere komen doorgaans niet toe aan langere termijn effectmeting. Nationale monitoring kan hierbij helpen als dit op een manier wordt opgezet die de gemeenten zelf ‘ontzorgt’, dat wel zeggen niet opzadelt met een hoop administratieve rompslomp.

8.4 Wat bepaalt voor welke overige DI/MVI instrumenten gemeenten kiezen?

Er is binnen het duurzaam inkopen een breed pallet aan afzonderlijke instrumenten in omloop en in voortdurende ontwikkeling. Ten behoeve van elke nieuwe beleidsprioriteit kan wel een instrument worden gemaakt. Voor dit onderzoek zijn een aantal instrumenten geïnventariseerd bij de 62 onderzochte gemeenten die participeerden in de LDM (zie ook bijlage 8). Vaak spelen verschillende effecten door elkaar. Een voorbeeld is dat gemeenten die zich kwalificeren als FairTrade- of Millenniumgemeente of als ondertekenaar van het Manifest Professioneel Duurzaam Inkopen doorgaans hoger scoren op DI ambitie, gemeten volgens de LDM. De diepere oorzaak zou echter kunnen zijn dat deze gemeenten meestal tevens behoren tot de grotere gemeenten die een groter budget te besteden hebben, meer regie voeren, etc. Het nastreven van labels wordt sterk bepaald door de ambities van het gemeente bestuur en wordt na een bestuurswisseling niet altijd doorgezet. Het lijkt belangrijker dat een gemeente een expliciete duurzaamheidsagenda heeft geformuleerd en die jaarlijks monitort.

Geavanceerdere vormen van DI worden het meest nagestreefd door de grote gemeenten en dringen vaak later of niet door tot de middelgrote en kleinere gemeenten. Te denken is hierbij aan het meedoen aan bijvoorbeeld Green deals, circulair inkopen, Total Cost of Ownership, etc. Eisen aan internationale handels-

ketens zijn ook voor de grote gemeenten een lastig thema waar zonder duurzaamheidskeurmerken voor producten nog weinig van terecht komt in de praktijk.

Kleinere gemeenten zijn geïnteresseerd in gezamenlijk inkopen met andere gemeenten als strategie om grotere deskundigheid te mobiliseren maar vooral om kosten te besparen. Grote gemeenten gebruiken ook gezamenlijke inkoop, maar hier als middel om tot marktinnovaties op duurzaamheid te komen. Dynamisch bijgehouden lijsten met *prefered suppliers* die voldoen aan minimumeisen voor DI worden door alle gemeenten als zeer behulpzaam gezien. Het gevaar van dergelijke lijsten is overigens dat zij de innovatie niet bevorderen als ze niet regelmatig worden geactualiseerd.

Social return heeft de aandacht van alle gemeenten omdat het wordt gezien als een mogelijkheid om de regionale werkgelegenheid te stimuleren. Slimme praktische uitwerkingen zijn in o.a. Amsterdam en Amersfoort ontwikkeld. Een lastige complicatie is dat oplossingen niet mogen leiden tot discriminatie volgens de huidige wetgeving, een beperking die bij nieuwe regelgeving mogelijk aan banden kan worden gelegd. Verder is het vaak voor het regionale MKB lastig om mee te doen aan het aanbieden van geavanceerde producten waarvan de ontwikkeling extra kosten met zich mee brengt. Bij bedrijven wordt nog veel geklaagd over het in de praktijk weinig terecht komen van de voorgenomen ambities op social return gebied.

Het tekenen van het Manifest Professioneel Duurzaam Inkopen wordt door een aantal gemeenten met weinig enthousiasme ontvangen, mede omdat het niet als uitdagend wordt ervaren en daarom een wethouder niet prikkelt om hier aan mee te doen. De uitdaging voor de rijksoverheid is om aan te sluiten bij het de afgelopen jaren getoonde initiatief door de grotere gemeenten en deze ontwikkelingen verder te faciliteren. Duidelijk komt naar voren dat van bovenaf opgelegde *one-solution-fits-all* oplossingen bij dit complexe en dynamische gebied niet zouden werken.

In hoofdstuk 7 zijn nog andere instrumenten besproken waarnaar verder wordt verwezen.

8.5 Mogelijke toekomstige ontwikkelingen

Er zijn veel ontwikkelingen gaande op het gebied van de circulaire economie, biobased inkopen, ketenverantwoordelijkheid, Total Cost of Ownership, social return, e.d. Er is een grote inzet bij de grootste gemeenten in ons land om op dit vlak met nieuwe benaderingen en oplossingen te komen die kunnen helpen om de doelen uit de eigen duurzaamheidsagenda dichterbij te brengen. Naar verwachting zullen deze ontwikkelingen, omdat de grote gemeenten hiermee hun eigen agenda vorm geven, verder doorzetten.

In verschillende interviews is de verwachting uitgesproken dat monitoring, zowel interne als nationale, en informatie uitwisseling over DI criteria, door nieuwe ont-

wikkelingen op het gebied van ICT (inclusief elektronisch inkopen en aanbesteden, digitalisering van gegevens, etc.) tot forse verbeteringen kunnen leiden. Ook kan mogelijk de accountancy op dit gebied een bijdrage leveren.

Verder is de inkoop van diensten ter sprake gekomen als een gebied dat tot nu onontgonnen is gebleven in het kader van DI. De inschatting van enkele gesprekspartners was echter dat op dit gebied geen grote duurzaamheidswinst is te behalen. Anderzijds draagt de diensten sector vaak wel bij aan het ontwikkelen en vormgeven van de lange termijn strategie van gemeenten.

9 Aanbevelingen

In dit slothoofdstuk worden in eerste instantie aanbevelingen geformuleerd voor de opdrachtgever van dit onderzoek, het ministerie van IenM. Meerdere elementen in dit onderzoek lenen zich ook voor aanbevelingen aan andere partijen, zoals de VNG en de gemeenten. Daarbij kan gedacht worden aan de volgende thema's:

- Bevorderen van het hanteren van een gemeentelijke duurzaamheidsagenda als jaarlijks richtsnoer waaraan DI wezenlijk kan bijdragen.
- Ontwikkelen en uitwisselen van ervaringen met regievoerende (meer gecentraliseerde en geïntegreerde) opties van opdrachtgeverschap.
- Ontwikkelen van benaderingen voor verschillende grootte klassen van gemeenten.
- Professionaliseren van budgethouders t.a.v. duurzaam inkopen en aanbesteden.
- Sterker leiding geven aan het nationaal ontwikkelen en actualiseren van duurzaamheidscriteria voor productgroepen.
- Regionaal begeleiden van (kleinere) gemeenten met voor hen werkbare arrangementen, referentiekaders en kennisuitwisselingsprogramma's.
- Faciliteren van de interne monitoring van inkooptrajecten en de langere termijn effecten die met DI/MVI bereikt worden.
- Bevorderen en uitwisselen van praktijken die MKB versterken en social return vergroten.
- Bijdragen aan een landelijke monitoring van DI ambities en prestaties van overheden (rol KING).

Omdat het maken van dergelijke aanbevelingen niet direct tot de onderzoeksopdracht behoorde, wordt hier volstaan met deze opsomming.

De aanbevelingen aan de ministeries van IenM (en EZ) richten zich op het versterken van de krachten in de samenleving die duurzaamheid ambitieus willen oppakken, het wegnemen van onnodige juridische en ontwikkelingsdrempels, en het bevorderen van kennisontwikkeling en -deling. Meer in het bijzonder gaat het om de volgende aspecten:

- Ontwikkelen van stimulerende beleidsdoelstellingen waaraan lokaal bestuur meerwaarde kan geven.
- Rekening houden met de noodzaak van maatwerk afgestemd op gemeente grootte.

- Bijdragen aan scholing en ervaringsuitwisseling van deskundigen en budget-verantwoordelijken.
- Faciliteren van de actualisering en toepassing van DI criteria voor product-groepen.
- Wegnemen van onnodige beletselen om regionale social return te effectueren.
- Bevorderen van een periodieke landelijke DI/MVI monitoring bij alle overheden.
- Bevorderen onderzoek naar factoren die DI/MVI bevorderen.

Bij een mogelijk toekomstig Manifest Maatschappelijk Verantwoord Inkopen zouden deze elementen een rol kunnen spelen. Hieronder worden deze punten uitgewerkt.

9.1 Stimulerend duurzaamheidbeleid waaraan lokaal bestuur meerwaarde kan geven

De afgelopen jaren hebben laten zien dat (grotere) gemeenten zelf heel goed in staat zijn duurzaamheidsambities te formuleren en met innovatieve inkoop- en aanbestedingsbenaderingen te implementeren. Beleid van de rijksoverheid moet niet in de plaats daarvan komen maar deze tendens juist stimuleren en versterken. Dat kan door ook nationaal uitdagende 3P-ambities te formuleren waaraan rijksoverheden, provinciale overheden en waterschappen evengoed bijdragen als de gemeenten. Het energieakkoord en het streven naar een circulaire economie lenen zich bijvoorbeeld goed voor een concrete aanzet hiertoe. Voor gemeenten is het daarbij van belang dat zij duidelijk een verschil kunnen maken met hun eigen invulling en dat het als een integrale verantwoordelijkheid van het College wordt gezien. Zo kan het Rijk gemeenten helpen om instrumenten als TCO vaker toepasbaar te maken, enerzijds door kengetallen voor de operationele kosten en opbrengsten van nieuwe technieken gedurende de levensduur te helpen verstrekken of door bij te dragen aan bijvoorbeeld *revolving funds* die de hogere aanloopkosten helpen overbruggen.
In dit verband is te overwegen een Manifest Professioneel Duurzaam Inkopen ook ter tekening aan wethouders financiën voor te leggen en toekomstige varianten hiervan meer ambitieus te maken zodat ook voorlopers zich er door aangesproken voelen.

9.2 Maatwerk afgestemd op gemeente grootte

Het onderzoek heeft laten zien dat de grootte van de gemeente een belangrijk factor is bij de implementatie van duurzaam inkopen. Beleidsinitiatieven en ondersteunende instrumenten moeten hierop worden afgestemd. Al zijn duurzaamheidscriteria voor productgroepen een belangrijke referentiekader voor alle gemeenten, er is niet een *one-solution-fits- all* aanpak bij het hanteren hiervan. Faciliterende arrangementen moeten er voor de kleine gemeenten, die nu vaak niet toekomen aan het hanteren van dergelijke criteria, anders uitzien dan bij de grote gemeenten die bezig zijn om verdergaande criteria samen met de markt te ontwikkelen.

9.3 Professionalisering van budgetverantwoordelijken

Er is tot nu toe al veel aandacht besteed aan het scholen, liefst in regionaal verband, van inkoop- en duurzaamheidsadviseurs. Het onderzoek laat zien dat dit vaak niet voldoende is om de handelingspraktijk van de duizenden opdrachtgevende decentrale budgethouders wezenlijk te veranderen. Het is daarom belangrijk ook deze budgetverantwoordelijken te scholen en motiveren in duurzaam inkopen en aanbesteden, waarbij ook opties voor meer centrale regievoering voor de grotere contracten en het afrekenen op bijdragen aan de gemeentelijke duurzaamheidsagenda aan de orde zouden kunnen komen. Samen met de VNG, PIANOo, HRM afdelingen van gemeenten e.d. kan het geven van dergelijke regionale scholings- en ervaringsdelingbijeenkomsten worden bevorderd, zowel financieel als met deskundigheid.

9.4 Dynamisering van DI criteria voor productgroepen

Duurzaamheidscriteria voor productgroepen (van PIANOo, e.a.) vormen een belangrijk referentiekader voor het overgrote deel van de gemeenten. Het bezwaar is echter dat deze makkelijk verouderen en dan een rem worden op het losmaken en invoeren van nieuwe ontwikkelingen. De overheid kan bijdragen aan vernieuwing, bijvoorbeeld middels elektronische communicatietechnieken, door te faciliteren dat de dynamiek van het actualiseren wordt vergroot en de nieuwste eisen ook bij kleinere gemeenten toepassing vinden. Daarbij zou moeten worden voorkomen dat men volstaat met simpele afvinklijstjes gericht op het voldoen aan minimale eisen maar dat door afstemming met de lokale markt innovatieve ontwikkelingen worden bevorderd. Marktdialogen, biobased en circulair inkopen, financieel ondersteunen van ketengerichte benaderingen, zijn voorbeelden van dit laatste.

9.5 Wegnemen van onnodige beletselen om regionale social return te effectueren

Hoewel social return hoog op de agenda van gemeentelijke besturen staat komt hier nog niet altijd wat van terecht. Daarvoor bestaan soms wettelijke drempels, bijvoorbeeld gericht op het voorkomen van discriminatie, of praktische weerstanden zoals de noodzaak voor het lokale MKB om veel in de aanloopkosten van nieuwe technieken te investeren om aan de wensen van vooruitstrevende gemeenten te voldoen. De rijksoverheid zou periodiek kunnen bezien hoe dergelijke drempels zoveel mogelijk kunnen worden weggenomen.

9.6 Bevorderen van een periodieke landelijke DI/MVI monitoring bij alle overheden

Het periodiek monitoren van de voortgang bij DI is de afgelopen jaren achtergebleven. Het rijk beoogt daar weer een begin mee te maken. Een eerste vereiste om geloofwaardig te zijn bij zo’n landelijke monitor voor DI is dat niet alleen de gemeenten maar alle overheidslagen, inclusief de Haagse departementen, daarin

worden betrokken. Bovendien zou zo'n monitor niet een grote administratieve werklast bij de gemeenten en anderen moeten leggen maar zoveel mogelijk gebaseerd moeten worden op al bestaande gegevensbestanden, zoals TenderNet voor grotere aanbestedingen. Er zal een groter draagvlak bij gemeenten ontstaan naarmate een dergelijke monitor de betreffende ambtenaren 'ontzorgt', dan wel aansluit bij interne monitorsystemen die de gemeenten toch al opzetten. Ook wordt er meer waarde aan toegekend als de monitor bijdraagt aan het leren en inspireren van elkaar, in plaats van zonder daarom gevraagd te hebben te worden 'afgerekend'. Recente ervaringen op dit gebied in het kader van de Lokale Energie Etalage (een samenwerkingsverband van RWS, VNG en Klimaatverbond) laten zien dat koppeling met succesvolle praktijkvoorbeelden veel gebruikers aanspreekt.
Ook is belangrijk dat bij het interpreteren van de uitkomsten de typologische verschillen tussen gemeenten mede in beeld worden gebracht. Naarmate de ingezette uniformering in het inkoopbeleid doorzet, zal het landelijk monitoren gemakkelijker worden. Elektronisch aanbesteden zal landelijke monitoring kunnen vergemakkelijken.

Het is verder van belang dat een specifieke landelijke monitor naast de in ontwikkeling zijnde landelijke Governance Monitor zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd, zeker ook waar het om de communicatie naar gemeenten gaat.
Voor beide monitors kan gebruik gemaakt worden van belangrijke beleidsdocumenten die alle gemeenten (gaan) maken, zoals

- Coalitieakkoord
- College programma
- Duurzaamheidsagenda
- Begrotingstoelichtingen
- Inkoopbeleid

De mogelijkheid om met tekstanalyseprogramma deze documenten automatisch te analyseren wordt momenteel door Telos nagegaan.

9.7 Bevorderen onderzoek naar factoren die DI/MVI bevorderen

De relatie tussen duurzaamheidsambities en de inzet bij duurzaam inkopen en aanbesteden is dynamisch en complex, maar er zijn wel duidelijke sleutelfactoren in te onderscheiden, zoals bestuurlijk ambitieniveau, interne regievoering, criteria voor productgroepen, open marktdialogen in een pre-competatieve fase, etc. Voor een goed begrip van de ontwikkelingen en de sturingsmogelijkheden kan niet met monitoring alleen worden volstaan. Monitoring biedt wel de mogelijkheid om hypothesen te ontwikkelen over mogelijkheden om het interne proces binnen overheidsorganisaties te bevorderen en kansen te identificeren om gunstige effecten op duurzaamheidsgebied te vergroten. Nader onderzoek naar de invloed van genoemde sleutelfactoren en manieren om ze succesvol in te zetten is van veel belang om het succes van DI/MVI te vergroten. Andere voorbeelden zijn het opzetten van een 'ambitieweb', koppeling van ambities met impactmetingen, e.d.

Verder wordt weliswaar in het kader van de Governance Monitor een begin gemaakt met het toepassen van door computerprogramma's uitgevoerde tekstanalyse van beleidsdocumenten, maar om beter gebruik te maken van deze mogelijkheid is meer ontwikkelingswerk noodzakelijk. Daarbij spelen zaken zoals:

- het goed kiezen van de termen waarnaar gezocht wordt moeten;
- het aanpassen van de zoektermen aan de documenten op verschillende terreinen;
- het ontwerpen van combinaties van termen zodat de waarde van de tekstanalyse kan worden verhoogd.

Waar tekstanalyse met computerprogramma's niet geschikt blijkt, zal met panels van bijvoorbeeld studenten documentanalyse van alle gemeenten kunnen worden uitgevoerd, al is dit bewerkelijker.
In uiterste instantie zal, in samenwerking met de VNG, een beroep op enquêtes kunnen worden gedaan, al is de ervaring dat het erg lastig is om een respons van alle gemeenten te verkrijgen.

Verder onderzoek kan ook uitwijzen of vermeden kan worden dat lange lijsten met een veelheid aan indicatoren moeten worden gebruikt of dat tot meer geïntegreerde benaderingen, bijvoorbeeld gebaseerd op duurzaamheidshoudingen, kan worden gekomen.

Het belangrijkste doel van duurzaam inkopen en aanbesteden is de duurzaamheid van gemeenten te verbeteren. Nader onderzoek is wenselijk om het effect van deze gepropageerde inspanningen in kaart te brengen. Zo dient zich de vraag aan wat er met DI maximaal aan duurzaamheidswinst is te bereiken op thema's zoals CO2-reductie, re-integratie, besparing op uitkeringen e.d., en welke DI strategieën daarin het meest doelmatig zijn. Voor dit laatste zou een 'matched pairs' vergelijking tussen hoog en laag op DI scorende gemeenten van een zelfde type heel behulpzaam zijn.

Referenties

Biezen, Maarten van, Karin Blaauw, 2015, Duurzaam (aan)besteed? Benchmark & aanbevelingen duurzame mobiliteitsaanbestedingen, Natuur en Milieu, 18 november.

Grandia, J., 2015, Implementing Sustainable Public Procurement: An organisational change perspective, dissertatie, Rotterdam: Erasmus Universiteit, zie www.joliengrandia.com

Lokale duurzaamheidsmeter, 2015, zie http://www.duurzaamheidsmeter.nl

Manifest Professioneel Duurzaam Inkopen, mei 2012, zie https://www.pianoo.nl/document/6215/manifest-professioneel-duurzaam-inkopen

Remmers, H.W., 2015, Quick Scan Duurzaam Inkopen bij provincies en gemeenten, opgesteld voor De Groene Zaak en de natuur- en milieufederaties, januari.

Zoeteman, B.C.J., M.G.M. van der Zande, R.J. Smeets, C.H.M. Wentink, J.F.L.M.M. Dagevos, J.T. Mommaas, 2015, Nationale Monitor Gemeentelijke Duurzaamheid 2015, Tilburg University, Telos, Document nr. 15.131 http://www.telos.nl/Publicaties/PublicatiesRapporten/369066.aspx (with English summary)

Bijlage 1

Dilemma's en randvoorwaarden bij benchmarken: samenvatting discussie in twee werksessies Benchmark workshop MVI op 1 december 2015 (Ineke Vlot)

a. Wat is het doel van de benchmark?
   - aangeven waar je staat/ranking/transparantie/verantwoording
   - de maat nemen
   - leer- en verbeterinstrument/inzicht vergroten
   - uitdagen/prikkelen/*race to the top* (vgl. MVO Challenge)
   - onderscheidend vermogen (vgl. CO2-Prestatieladder)
   - belonen of straffen
   - voorbeeldfunctie.

b. Vooraf bepalen - zorg dat je het hierover eens bent; pas op voor uiteenlopende verwachtingen:
   - wat willen we weten? wat zijn de issues? (bv % CO2-reductie, marktdialoog, Best Practices, stimuleren nog te weinig toegepaste TCO)
   - wat gaan we precies meten? ruimte voor nuance nodig;
   - wat gaan we doen met de resultaten?
   - wat verstaan we precies onder 'Duurzaam inkopen'/MVI? (100% gebruik van PIANOo-criteria / 'echt' Duurzaam inkopen?)
   - indeling in gradaties/categorieën (bv 0 tot 3 gerelateerd aan gewicht milieu- en sociale duurzaamheidscriteria in betreffende aanbesteding)?
   - wat is de meerwaarde en voor wie?

c. Op basis van, met aandacht voor nuancering:
   - kwantitatieve, al beschikbare en meetbare data
   - eventueel kwalitatieve uitvraag.

d. TenderNed biedt goede basis voor benchmarkdata, maar niet voor aanbestedingen onder drempelwaarden (TenderNed is onderdeel van PIANOo/EZ: hoewel openbaar toch met EZ overleggen).

e. Om zicht te krijgen op scala aan aanbestedingen onder drempelwaarden is focus essentieel: het gaat om 'echte impact' (dus niet om bv pennen). Volgens model Leeuwarden: gecoördineerde decentrale inkoop via georganiseerd platform. Vooral voor kleinere gemeenten is hulp hierbij gewenst.

f. Aansluiten bij wat er allemaal al is, ook de bestaande monitor, VNG, NEVI; aandacht voor stadia inkoopproces.

g. Benchmark niet alleen voor gemeenten, maar ook voor verschillende departementen Rijk, provincies.

h. Indeling gemeenten in soorten-/grootteklassen voor vergelijkbaarheid en nuancering (bv onderzoek TELOS).

i. Is het mogelijk een ‘witte lijst’ van *preferred suppliers* te maken? (vgl. Transparantiebenchmark EZ, lijst VBDO e.d.).

j. Gevaar van benchmarken: ranglijst op basis van ongenuanceerde vragenlijst/data (soms wel > 10.000 aanbestedingen!), kan eigen leven gaan leiden (lobby/politiek etc.).

k. Consultatie stakeholders door IenM over te ontwikkelen benchmarksystematiek wordt op prijs gesteld; ook in later stadium graag feedback geven om systematiek te verbeteren en draagvlak ervoor te vergroten.

l. Gemaakte keuzes in benchmarksystematiek zullen altijd onderhevig zijn aan discussie.

Bijlage 2

Voorstel IenM m.b.t. vragen voor interviews

Beleid

- Heeft uw organisatie een klimaat-, energie- en/of duurzaamheidsbeleid?
- Wat zijn uw beleidsdoelstellingen t/m 2020?
- Wat is de motivatie om deze doelstellingen op te stellen? Heeft dit te maken met het imago of de typologie van een gemeente of is hier een andere reden voor?
- Is het duurzaamheidsbeleid breed conform de people-planet-profit definitie of legt u de nadruk op een deel van deze aspecten?
- Ziet u hoe het instrument MVI kan bijdragen aan het behalen van deze doelstellingen?
- Hoe zet u het instrument duurzaam inkopen/maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI) in om bij te dragen aan het behalen van deze doelstellingen?
- Monitored u op enige wijze hoe de voortgang is op het behalen van deze doelen en specifiek de bijdrage van het instrument duurzaam inkopen/MVI?
- Heeft uw bestuur sinds 1 januari 2014 commitment uitgesproken over belang van duurzaam inkopen/MVI?
- Neemt u deel aan een Greendeal m.b.t. maatschappelijk verantwoord inkopen zoals Duurzaam GWW, Circulair inkopen e.a. of bent u dat voornemens te doen? Zo ja, welke? Zo niet, waarom niet?
- Heeft u het Manifest professioneel duurzaam inkopen ondertekend? Zo ja, indien aan het Manifest een nieuwe impuls gegeven zou worden zou u dat waarderen? Zo niet, waarom heeft u dat (nog) niet gedaan? Zou u het wel ondertekenen als er een nieuwe impuls aan gegeven wordt?
- Wat is het belang van de grootte van uw gemeente t.a.v. het MVI dossier? Met welke andere gemeenten/overheden spiegelt u uw MVI prestaties? En met wie werkt u samen?

Organisatie

- Wordt er aandacht besteed aan professioneel opdrachtgeverschap? Zo ja, op welke wijze?
- In hoeverre is de inkoop van de afdeling professioneel? Wat zijn hiervan de indicatoren? (omvang, budget, …)
- Wordt de ambitie t.a.v. maatschappelijk verantwoord inkopen volgens u in uw organisatie gedragen van bestuurder tot en met inkoper, dus incl. middenmanagement/opdrachtgevers?

Inkopen

- Wat beïnvloedt uw inkopen?
- Wat beïnvloedt binnen uw organisatie het maatschappelijk verantwoord inkoop gedrag?
- Wat zijn de grootste belemmeringen om maatschappelijk verantwoord in te kopen?
- Wat is de grootste stimulans om maatschappelijk verantwoord in te kopen?
- Focused u met MVI op bepaalde productgroepen/diensten?
- Maakt u gebruik van de lijst met preferred suppliers?
- Neemt u bij aanbestedingen naast milieuaspecten ook sociale- of economische aspecten mee?
- Om de milieuaspecten te benoemen geeft u dan, naast het gebruik van criteria-documenten ook aandacht aan circulair inkopen/sparen van grondstoffen, biobased inkopen/verminderen olieafhankelijkheid, duurzaam hout, Natuurlijk Kapitaal/biodiversiteit en dergelijke?
- Om de economische aspecten te benoemen geeft u dan ook aandacht aan Total Cost of Ownership, doorrekenen externe kosten, marktconsultatie, MKB, gezamenlijk met anderen inkopen en dergelijke?
- Om de sociale aspecten te benoemen geeft u dan ook aandacht aan internationale sociale voorwaarden, social return, fairtrade en dergelijke?
- Controleert u de geleverde goederen/diensten of ze voldoen aan de beschreven kwalificaties? Gebeurt dit steekproefsgewijs of consequent?

Algemeen

- Denkt u dat de formulering maatschappelijk verantwoord inkopen invloed heeft op de toepassing? (in relatie tot de vraag m.b.t. het behalen van doelstellingen)
- Wat is volgens uw de best practise van uw gemeente m.b.t. MVI?
- Bent u bekend met de genoemde aspecten van het instrument MVI?
- Maakt u gebruik van het MVI-loket bij PIANOo?
- Kent u het Plan van aanpak MVI dat het Rijk op 11 september 2015 aan de Tweede Kamer heeft gestuurd? Zo ja, wat is uw mening hierover?

Bijlage 3

Indeling en selectie van gemeenten op basis van gemeente-grootte en LDM score

LDM score Gemeentegrootte	laag	midden	hoog
0 – 25.000	[<47%] **Ferwerderadiel (FR)** Vlist (ZH) **Lingewaal (GE)** Schoonhoven (ZH) **Bunnik (UT)** **Heumen (GE)** **Tubbergen (OV)** **Losser (OV)** **Maasgouw (LI)** Dongeradeel (FR) Baarn (UT)	[47% - 59%] **Hattem (GE)** Woudenberg (UT) **Zandvoort (NH)** **Rhenen (UT)** **Noord-Beveland (ZE)** Alphen-Chaam (NB) **Brielle (ZH)** Naarden (NH) **Gennep (LI)** **Urk (FL)** Borsele (ZE)	[>59%] **het Bildt (FR)** **Schinnen (LI)** Beesel (LI) **Someren (NB)** Meerssen (LI) Bladel (NB) **Leerdam (ZH)** Hillegom (ZH) **Veere (ZE)** Bloemendaal (NH) **Heiloo (NH)** **Voorst (GE)**
25.000 – 75.000	[<58%] Dinkelland (OV) **Uithoorn (NH) *** Hendrik-Ido-Ambacht (ZH) Molenwaard (ZH) **Oldenzaal (OV)** De Ronde Venen (UT) Berkelland (GE) Soest (UT) Tholen (ZE) Culemborg (GE) Krimpen aan den IJssel (ZH) **Leusden (UT)** Halderberge (NB) Gorinchem (ZH) **Geldrop-Mierlo (NB)** **Middelburg (ZE)** **Weert (LI)** Den Helder (NH) **Katwijk (ZH)**	[58% - 71%] Diemen (NH) **Beuningen (GE)** **Aa en Hunze (DR)** Heemstede (NH) Langedijk (NH) Binnenmaas (ZH) Oost Gelre (GE) Bodegraven-Reeuwijk (ZH) **Hellendoorn (OV)** Wageningen (GE) Hellevoetsluis (ZH) Rheden (GE) Lingewaard (GE) **Noordoostpolder (FL)** Waalwijk (NB) Houten (UT) **Hoogeveen (DR)** Veenendaal (UT) **Capelle aan den IJssel (ZH)** Spijkenisse (ZH)	[>71%] **Dalfsen (OV)** Sint-Michielsgestel (NB) Bernheze (NB) Lochem (GE) Castricum (NH) Moerdijk (NB) **Dronten (FL)** **Huizen (NH)** Pijnacker-Nootdorp (ZH) **Oosterhout (NB)** **Zeist (UT)** Boxtel (NB) **Tytsjerksteradiel (FR)** Bussum (NH) Bronckhorst (GE) Heemskerk (NH) Peel en Maas (LI) Veldhoven (NB) Overbetuwe (GE) **Gouda (ZH)**

> 75.000	[<71%]	[71% - 88%]	[>88%]
	Schiedam (ZH)	**Delft (ZH)**	**Leeuwarden (FR)**
	Roosendaal (NB)	**Almere (FL)**	**’s-Hertogenbosch (NB)**
	Hengelo (OV)	**Oss (NB)**	**Arnhem (GE)**
	Heerlen (LI)	**Helmond (NB)**	**Haarlem (NH)**
	Alkmaar (NH)	**Deventer (OV)**	**Nijmegen (GE)**
	Venlo (LI)	**Zoetermeer (ZH)**	Breda (NB)
	Westland (ZH)	**Amersfoort (UT)**	**Tilburg (NB)**
			Eindhoven (NB)

Bijlage 4

LEIDRAAD INTERVIEWS DI – DUURZAAMHEIDSBELEID

Gemeente:

Contactpersoon & positie:

Datum:

Inleiding

Naar aanleiding van het debat van de Tweede Kamer op 5 februari jl. heeft het Ministerie van IenM, Directie duurzaamheid, aan TELOS, Tilburg University, gevraagd om de ambities van gemeenten op het gebied van Duurzaam Inkopen nader in kaart te brengen. De uitkomsten van dit onderzoek zullen meegenomen in de verdere uitwerking en implementatie van het nieuwe Plan van aanpak Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) overheden 2015-2020 dat onlangs door Staatssecretaris Mansveld is gepresenteerd en binnenkort in de Tweede Kamer besproken zal worden.

Het onderzoek wordt door TELOS samen met VNG International uitgevoerd waarbij als basis o.a. de gegevens van de Lokale Duurzaamheidsmeter en de informatie die via de gemeentelijke websites voor handen is wordt gebruikt. Op basis van een eerste inventarisatie wil het onderzoeksteam graag met een tiental gemeenten nader in gesprek, waaronder uw gemeente.

Begrippen

Duurzaam Inkopen
Maatschappelijk Verantwoord Inkopen
Duurzaam aanbesteden
Green Deal (bijv. Duurzaam GWW, Circulair Inkopen):
Manifest Professioneel Duurzaam Inkopen (opvolger van de deelnameverklaring Duurzaam Inkopen)

Structuur

1. Algemeen duurzaamheidsbeleid
   Belangrijkste ambities?
2. Beleidskaders Duurzaam Inkopen
   Ambities? Relatie Duurzaam Inkopen en andere beleidsvelden
3. Organisatie van inkoop
   Verantwoordelijkheden, Kennis en kunde, samenwerkingsverbanden.

4. Uitvoering inkoop
   Wijze van aanpak, controle, monitoring en evaluatie
5. Factoren van invloed
   Best practices, knelpunten, kansen voor verbetering
6. Overig
   Behoefte aan ondersteuning, Plan van Aanpak MVI

Matrix voor verwerking gegevens

Aandachtspunten	*Antwoorden*
Duurzaamheid beleid/ambities in brede zin Klimaatneutraal, circulaire economie, millennium gemeente, fairtradegemeente, voorbeeldrol	
Duurzaam inkoopbeleid Beleidscoherentie? Committment B&W Green deals? Bekend met Manifest DI? Nieuwe impuls? bekend met PvA MVI?	
Organisatie inkoopproces verantwoordelijkheden, Samenwerkingsverbanden? Regionaal? Professioneel opdrachtgeverschap? Scholing?	
Uitvoering Instrumenten samenwerking met kennisinstituten, Markdialogen, samenwerking met	
Factoren van invloed Best practices? Belangrijkste knelpunten? Kansen?	
Overig Behoefte aan ondersteuning, PvA, aanvullende opmerkingen	

Mogelijke vragen

Relatie algemeen duurzaamheidsbeleid:

- Heeft uw gemeente een klimaat-, energie- en/of breed duurzaamheidsbeleid? Zijn hierin SMART-geformuleerde doelstellingen in, bijvoorbeeld klimaatneutrale gemeente in 2030?
- Wordt in u gemeente duurzaamheid integraal als uitgangspunt meegenomen in het formuleren en uitvoeren van beleid? Is het terug te vinden in de begroting? Structuurvisie? Huidige Coalitieprogramma? [check]
- Zijn er bredere duurzaamheidsdoelen gesteld wat betreft de bedrijfsvoering binnen de gemeente? Hecht de gemeente eraan een voorbeeldrol te spelen? Wordt dit actief uitgedragen?
- Wat zijn de belangrijkste drijfveren, stimulerende factoren achter de lokale duurzaamheidsambities?

Inkoopbeleid

- Heeft de gemeente een actueel beleid m.b.t. Duurzaam Inkopen? Concrete ambities? 100% duurzaam inkopen gerealiseerd?
- Is Duurzaam inkopen gerelateerd aan een bredere beleidsstrategie en ambities op het gebied van duurzaamheid?
- Wordt duurzaam inkopen ingezet om beleidsdoelen op andere terreinen (mede) te realiseren?
    - Energie- en klimaatbeleid
    - Natuur- en Milieubeleid, bescherming natuurlijk kapitaal
    - Stimulering duurzaam of maatschappelijk verantwoord ondernemen, fairtrade
    - Vermindering afvalstromen
    - Stimulering innovatie, circulaire economie, biobased economie
    - Werkgelegenheid in de regio, ondersteuning MKB

- Kent u het Manifest Professioneel Duurzaam Inkopen (opvolger van de deelnameverklaring Duurzaam Inkopen). Helpt het als hier door Rijk meer aandacht aangegeven wordt?
- Is er extra budget vrijgemaakt om de inzet op het gebied van duurzaam inkopen/duurzaamheid kracht bij te zetten?

Organisatie inkoop:

- Wordt de ambitie duurzaam inkopen binnen de organisatie gedragen van bestuurder via middel-management tot ambtenaren? Nemen alle ambtenaren met een inkoopbevoegdheid duurzaamheid als uitgangspunt mee in de offertes of aanbestedingsprocedures?
- Eigen afdeling/persoon voor (duurzaam) inkopen of wordt er samengewerkt met een andere gemeente/organisatie? Motivatie voor deze keuze. (Zie gemeentelijke inkoopsamenwerkingen in Nederland van Pianoo)
- Is er een specifieke verantwoordelijke/deskundige aangewezen om duurzaam inkopen binnen de organisatie te borgen (Wie is de drijvende kracht achter [*duurzaam]* inkopen)? Zo ja, welke functionaris(sen) heeft/hebben deze verantwoordelijkheid?

- Aandacht voor professioneel opdrachtgeverschap? Hoe wordt kennis en kunde up-to-date gehouden? Zijn er trainingen/opleidingen gevolgd op het gebied van duurzaam inkopen? Worden vragen, ervaringen, kennis tussen gemeentelijke inkopers gedeeld?

Inkoopproces uitvoering:
- Hoe wordt in uw gemeente het thema duurzaam inkopen ingevuld? In vroeg stadium van inkoopproces meegenomen? In alle stappen of vooral na formulering vraag/aanbesteding wordt er naar gekeken?
- Wordt gebruik gemaakt van de kennis en kunde van Pianoo (MVI loket)
- Focus op bepaalde productgroepen of diensten?
- Van welke instrumenten wordt gebruik gemaakt voor formuleren van de vraag (opdracht, aanbesteding, tender?
    - Duurzaamheidscriteria verwerkt in eisen en –wensen (gunning) (criteria documenten)
    - Milieuaspecten als duurzaam hout, biobased, circulair, zero-waste, e.d.
    - Sociale aspecten al social Return, internationale sociale voorwaarden, fairtrade, e.d.
    - Economische aspecten als Total Cost of ownership, EMVI, doorrekening externe kosten, e.d.
    - Innovatief inkopen, prijsvraag, deelname aan greendeals als Duurzaam GWW, Circulair Inkopen?

- Welke criteria neemt u mee om te beoordelen of iets duurzaam is? Prijs/effect op milieu/sociale aspecten & effecten? Profilering op specifiek terreinen zoals circulair inkopen? biobased inkopen?
- Is de gemeente in gesprek met (al) haar leveranciers over duurzaamheid en/of MVO? Markconsultaties?
- Maakt uw organisatie gebruik van tools om leveranciers te stimuleren duurzame producten te leveren en/of hun organisatie en ketens te verduurzamen? Zo ja, van welke?
- Worden geleverde goederen of diensten gecontroleerd? Steekproefsgewijs of consequent?
- Vindt er monitoring en evaluatie plaats van de uitvoering van duurzaam inkopen en zo ja, hoe dan?

Kansen en remmende factoren:
- Wat zijn de belangrijkste factoren van invloed op het inkopen?
- Best practices MVI?
- Wat zijn de belangrijkste knelpunten?
- Waar liggen kansen voor verbetering?

Overige vragen
- Aan wat voor soort ondersteuning is er behoefte om de huidige ambities te realiseren of wellicht op een hoger plan te tillen?
- Bent u bekend met het nieuw plan van aanpak dat onlangs door staatssecretaris Mansveld is gepubliceerd? Eerste reactie?

Bijlage 5

Geïnterviewde personen

1.	Wil Bakker	Inkoper	Leeuwarden
2.	Léon Dijk	Coord. Sust. Public Procurement	Rotterdam
3.	Hans Dussel	Hoofd Concern Inkoop	Amsterdam
4.	Ben Hooge Venterink	Inkoper	Hellendoorn
5.	Chris Jansen	Inkoopadviseur	Venlo
6.	Robert Kint	Duurzaamheidscoördinator	Tilburg
7.	Gert-Jan Kuiper	Duurzaamheidscoördinator	Leeuwarden
8.	Ite Meints	Inkoopafdeling	Dronten
9.	Mark Minderhoud	Duurzaamheidcoördinator	Veere
10.	Jitske Prins	Inkoopadviseur	Ferwerderadiel
11.	Thea Smid-Verheul	Inkoop strateeg	Utrecht
12.	Sara Rademaker	Adviseur Duurzaam inkopen	Utrecht
13.	Jaap van Rijn	Duurzaamheidcoördinator	Katwijk
14.	Casper Rupert	Duurzame inkoop	Tilburg
15.	Nelly Swijnenburg	Programma manager duurzaamheid	Amersfoort
16.	Edith Weersink	Hoofd Inkoopafdeling	Den Haag

Bijlage 6

Regressie analyse invloed coalitie samenstelling per 2014 op ambitieniveau Duurzaam Inkopen (gemeten met LDM)[10]

Deelnemende politieke partij	t -waarde	p-waarde
CDA	1,24	0,22
ChristenUnie	0,44	0,66
D66	2,15	0,03
Groen Links	0,80	0,43
Lokale partij	1,66	0,10
PvdA	1,88	0,06
SGP	0,14	0,89
SP	1,40	0,17
VVD	0,40	0,70

De relatie is significant bij p=0,05 of kleiner

[10] De coalitiesamenstelling van de gemeente is verkregen van de website waarstaatjegemeente.nl van het KING en de VNG.

Bijlage 7

Regressie analyse invloed gemeente type op ambitieniveau Duurzaam Inkopen (gemeten met LDM)

Gemeente typologie kenmerk	Gemeente type	t-waarde	p-waarde
Bevolkingsontwikkeling	groei	2,46	0,02
	krimp	2,10	0,04
Bouwjaar woningvoorraad	New Town	0,86	0,40
	historisch	0,61	0,55
Werkgelegenheidsfunctie	werk	0,18	0,86
	woon	-0,44	0,66
Bodemgebruik	groen	-0,34	0,74
	agrarisch	-1,05	0,31
Overig	centrum	3,59	<0.01
	voormalige industrie	1,20	0,23
	toeristisch	1,63	0,11

De relatie is significant bij p=0,05 of kleiner

Bijlage 8

LDM scores voor duurzaamheid- en duurzaam-inkopen-ambities, tekenen van Manifest Professioneel Duurzaam Inkopen en voeren van enkele predicaten (FairTrade, Millennium, ECOxxi) voor 62 gemeenten

Gemeente	Score LDM		Doet mee aan			
	Totaal	Duurzaam Inkopen	Manifest Duurzaam inkopen	FairTrade-gemeente	Millennium-gemeente	ECOxxi-gemeente
Aa en Hunze	66%	90%	Nee	Nee	Ja	Nee
Alkmaar	71%	66%	Ja	Ja	Nee	Nee
Almere	73%	69%	Nee	Nee	Ja	Nee
Amersfoort	75%	86%	Nee	Nee	Ja	Nee
Arnhem	90%	86%	Nee	Ja	Ja	Nee
Beuningen	66%	90%	Nee	Nee	Ja	Nee
Brielle	57%	52%	Nee	Nee	Nee	Nee
Bunnik	41%	83%	Ja	Ja	Ja	Nee
Capelle aan den IJssel	61%	83%	Ja	Nee	Nee	Nee
Dalfsen	78%	59%	Nee	Nee	Ja	Nee
Delft	71%	69%	Nee	Ja	Ja	Nee
Deventer	84%	86%	Nee	Ja	Ja	Nee
Dronten	72%	59%	Nee	Ja	Ja	Nee
Eindhoven	89%	79%	Ja	Ja	Ja	Nee
Ferwerderadiel	20%	72%	Nee	Nee	Nee	Nee
Geldrop-Mierlo	48%	79%	Nee	Nee	Nee	Nee
Gennep	53%	76%	Nee	Nee	Ja	Nee
Gouda	78%	86%	Nee	Ja	Ja	Nee
Haarlem	91%	62%	Nee	Ja	Ja	Nee
Hattem	43%	83%	Nee	Nee	Nee	Nee
Heerlen	63%	48%	Nee	Nee	Ja	Nee
Heiloo	72%	76%	Nee	Nee	Ja	Nee
Hellendoorn	57%	76%	Nee	Ja	Ja	Nee
Helmond	81%	86%	Nee	Nee	Ja	Nee
Hengelo	49%	66%	Ja	Ja	Ja	Nee
het Bildt	68%	86%	Nee	Ja	Ja	Nee
Heumen	44%	55%	Nee	Nee	Nee	Nee
Hoogeveen	67%	86%	Nee	Ja	Ja	Nee
Huizen	73%	72%	Nee	Ja	Ja	Nee

Katwijk	46%	72%	Nee	Nee	Nee	Nee
Leerdam	70%	66%	Nee	Ja	Ja	Nee
Leeuwarden	92%	100%	Nee	Ja	Nee	Nee
Leusden	52%	83%	Nee	Ja	Nee	Nee
Lingewaal	42%	59%	Nee	Nee	Nee	Nee
Losser	39%	66%	Nee	Nee	Nee	Nee
Maasgouw	33%	79%	Nee	Nee	Nee	Nee
Middelburg	56%	76%	Nee	Nee	Nee	Ja
Nijmegen	97%	90%	Nee	Ja	Ja	Nee
Noord-Beveland	55%	62%	Nee	Nee	Nee	Nee
Noordoostpolder	65%	52%	Nee	Ja	Ja	Ja
Oldenzaal	39%	62%	Ja	Nee	Nee	Nee
Oosterhout	75%	72%	Nee	Nee	Nee	Nee
Oss	77%	100%	Nee	Ja	Ja	Nee
Rhenen	42%	76%	Nee	Ja	Nee	Nee
Roosendaal	65%	83%	Nee	Nee	Ja	Nee
Schiedam	73%	48%	Nee	Nee	Nee	Nee
Schinnen	66%	90%	Nee	Nee	Ja	Nee
's-Hertogenbosch	90%	79%	Nee	Nee	Nee	Nee
Someren	58%	76%	Nee	Nee	Nee	Nee
Tilburg	88%	83%	Ja	Ja	Ja	Nee
Tubbergen	40%	62%	Nee	Nee	Nee	Nee
Tytsjerksteradiel	89%	90%	Nee	Ja	Nee	Nee
Uithoorn	50%	28%	Nee	Nee	Nee	Nee
Urk	54%	66%	Nee	Nee	Nee	Nee
Veere	67%	66%	Nee	Nee	Ja	Ja
Venlo	56%	55%	Nee	Ja	Ja	Nee
Voorst	53%	90%	Nee	Nee	Nee	Nee
Weert	46%	76%	Nee	Nee	Nee	Nee
Westland	67%	59%	Nee	Ja	Nee	Nee
Zandvoort	45%	66%	Nee	Nee	Nee	Ja
Zeist	70%	79%	Ja	Ja	Ja	Nee
Zoetermeer	76%	69%	Nee	Nee	Ja	Nee